

TRANSNATIONAL FORCE OF LAW

FUNDED BY THE EUROPEAN RESEARCH COUNCIL

Publikation im Rahmen des ERC Projektes

TRANSNATIONAL FORCE OF LAW

unter der Leitung von Andreas Fischer-Lescano

Weitere Informationen zum Projekt finden Sie
unter: www.tfl.uni-bremen.de

This project has received funding from
the European Research Council (ERC)
under the European Union's Horizon
2020 research and innovation
programme (ERC-2014-CoG, No.
647313-Tansnational Force of Law,
Andreas Fischer-Lescano)



European Research Council

Established by the European Commission

TRANSNATIONAL FORCE OF LAW (gefördert durch den European Research Council)
Universität Bremen — Zentrum für Europäische Rechtspolitik
Büro: Mar Escudero Morón • Telefon +49(0)421 218-66 201 • Fax +49(0)421 218-66 230
Universitätsallee GW1 • 28359 Bremen

www.tfl.uni-bremen.de

Vorwort

Als ich in Hamburg ein Containerschiff in Richtung Brasilien bestieg, um nach meinem Abitur ein soziales Jahr zu genießen, hatte ich nur eine grobe Vorahnung, von dem, was mich dort erwarten würde. Die Erfahrung, die ich als freiwilliger Helfer der Sozialorganisation Monte Azul, die in drei „Favelas“ (Armutsvierteln) in São Paulo wirkt, machen konnte, prägt mich bis heute. Viele Menschen, die in Slums wohnen, stammen ursprünglich aus ländlichen Gebieten, vor allem aus dem Nordosten, und haben sich einst auf den Weg in die Metropole gemacht, um dem Hunger zu entfliehen. Die Begegnung mit ihnen erklärt mein persönliches Interesse für Brasilien, das auch in der vorliegenden Schrift zum Ausdruck kommt.

Mein wissenschaftlicher Ehrgeiz, eine eigene Forschungsarbeit zu verfassen, wurde durch den steten Besuch des rechtstheoretischen Seminars von Dieter Simon an der Humboldt Universität zu Berlin geweckt. Dort wurde jeden Mittwoch im Semester die Rechtswissenschaft entzaubert und bis spät in den Abend über Gerechtigkeit, Dezisionismus und blinde Flecken diskutiert.

Nach meinem ersten juristischen Staatsexamen war es mir vergönnt, Andreas Fischer-Lescano auf einem Kongress über kritische Rechtstheorie zu begegnen. Wenige Monate später wurde ich sein wissenschaftlicher Mitarbeiter. Er hat mich als Doktorvater stets gefördert, durch sein transnationales Denken inspiriert und mich nicht zuletzt für soziale Menschenrechte begeistert.

Mein Dank gilt zugleich allen anderen Persönlichkeiten, die mich während meiner Promotionsphase unterstützt haben. Dazu zählt Gerd Winter, der nicht nur als nachdenklicher Zweitgutachter fungierte. Er stellte auch den Kontakt zur Bundesstaatsanwaltschaft (*Ministério Público Federal*) in São Paulo her, wo ich Ende 2010 meine Wahlstation absolvieren konnte. Alle meine Kolleginnen und Kollegen am Zentrum für Europäische Rechtspolitik der Universität Bremen waren und sind spitze. Besonderer Dank gebührt der „Bremer-Gruppe“, einem inoffiziellen Zusammenschluss verschiedener Doktorandinnen und Doktoranden, dem u.a. Heiner Fechner, Sebastian Eickenjäger, Alex Valle, Mônica de Castro Weitzel und Cristiano Soares Barroso Maia angehörten. Ein weiterer wichtiger Gesprächspartner war Josef Falke. Monika Hobbie hat mir durch ihre Kor-

Vorwort

rekturarbeiten geholfen. Meine Frau Gusel ist mit mir nach Bremen gezogen und hat die Hoffnung nie aufgegeben, dass ich meine Arbeit eines Tages veröffentlichen werde.

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	23
Einleitung	27
§ 1 Die Geltung des Rechts auf Nahrung	33
§ 2 Die Ausschussdogmatik	53
§ 3 Zwischen Nahrungssicherheit und Ernährungssouveränität	80
§ 4 Justiziabilität	133
§ 5 Drei Zugangsrechte	176
§ 6 Völkergewohnheitsrechtliche Geltung	218
§ 7 Globale Hungerkrise	233
§ 8 Transnationale Schutzdimension	262
§ 9 Agrardumping	287
§ 10 Biokraftstoffe	322
Zusammenfassende Thesen	349
Literaturverzeichnis	359
Rechtsprechung zum Recht auf Nahrung	356

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	23
Einleitung	27
Zur Methode	28
Die zehn Kapitel	29
§ 1 Die Geltung des Rechts auf Nahrung	33
A. Gültigkeit	33
I. Grundrechte	34
II. Universelle Menschenrechtsverträge	35
1. UN-Sozialpakt	35
2. Frauenrechtskonvention	35
3. Kinderrechtsabkommen	36
4. Rechte von Menschen mit Behinderungen	36
III. Regionale Menschenrechtspakte	37
1. Afrika	37
2. Amerika	38
3. Arabischer Raum	38
4. Europa	39
IV. Konfliktvölkerrecht	39
B. Begründung	40
I. Versorgungsrecht	41
1. Funktionale Ansätze	41
2. Würdiges Leben	42
II. Ermächtigungsrecht	42
1. Selbsternährung	43
2. Marginalisierte Gruppen	43
III. Kommunikative Begründung	44
1. Aktivierung und Politisierung	45
2. Gesellschaftlicher Menschenrechtsdiskurs	45

Inhaltsverzeichnis

C. Durchsetzbarkeit	46
I. Gerichtsverfahren	46
1. Internationale und regionale Ebene	46
2. Nationale Ebene	47
3. Unmittelbare Anwendbarkeit	48
II. Quasi-judizielle Verfahren	49
1. Berichtsverfahren	49
2. Individualbeschwerdeverfahren	50
D. Einordnung	51
§ 2 Die Ausschussdogmatik	53
A. Die Stellung des UN-Sozialausschusses	53
I. Zusammensetzung	54
II. Aufgabenbereiche	54
1. Staatenberichtsverfahren	54
2. Individualbeschwerde	56
3. Allgemeine Bemerkungen	57
B. Grundelemente	58
I. Das Konzept der Nahrungssicherheit	59
II. Parallelen	60
1. Verfügbarkeit	60
2. Zugang	61
a. Individuelle Dimension	61
b. Zugänglichkeit	62
3. Stabilität/Nachhaltigkeit	63
4. Nutzung	64
5. Angemessenheit	64
C. Staatenpflichten	66
I. Allgemeine Bemerkung Nr. 3	66
1. Das Diskriminierungsverbot	66
2. Geeignete Schritte	67
3. Formalpflichten	68
a. Strategien und Programme	68
b. Gesetze	68
c. Rechtsschutz	69
4. Progressivpflichten und Rückschrittverbot	69

5. Kernpflichten	70
a. Kerngehalt	71
b. Wesentliche Pflichten	71
c. Subsistenzrechte	72
d. Rechtfertigung	72
II. Die Pflichtentrias	73
1. Schutzdimension	74
a. Achtungspflicht	74
b. Schutzpflicht	75
2. Verwirklichungsdimension: Erfüllungspflicht	76
a. Erleichterungspflicht	76
b. Bereitstellungspflicht	77
c. Förderpflicht	77
d. Beteiligungspflichten	77
D. Einordnung	78
§ 3 Zwischen Nahrungssicherheit und Ernährungssouveränität	80
A. Die Welternährungsorganisation (FAO)	80
I. Globalziele gegen den Hunger	81
II. Politische Koordinierung: das Welternährungskomitee	82
1. Das Strategische Rahmenwerk: der zweigleisige Ansatz	84
2. Unmittelbar wirkende Maßnahmen	84
a. Produktion	85
b. Arbeit	85
c. Handel	86
d. Transfer	86
3. Mittel- und langfristige Instrumente	87
III. Wissenschaftliche Beratung	87
B. Ernährungssouveränität	88
I. Alternatives Paradigma für eine andere Landwirtschaftspolitik	88
1. Sechs Säulen	89
2. Fokus auf kleinbäuerliche Landwirtschaft	90
3. Öffentliche Marktsteuerung	92
II. Materialisierung der Menschenrechte	93
1. Die Erklärung bäuerlicher Rechte	94
2. Recht auf Land	96

Inhaltsverzeichnis

3. Lokale Nahrungssysteme und wirtschaftliche Monopole	96
C. Der menschenrechtsbasierte Ansatz	97
I. Prozeduralisierung	97
II. Die FAO-Leitlinien (2004)	98
1. Aufklärung	100
2. Bestandsaufnahme	100
3. Nationale Strategie	101
4. Durchführung	101
5. Überwachung und Auswertung	101
6. Rahmengesetz	102
7. Rechtsschutzverfahren	102
III. Das Indikatorenmodell	103
1. Das IBSA-Verfahren	103
2. „Food security“-Indikatoren	104
3. Kernpflicht	105
a. Der FAO-Hungerindex	106
b. Niedrige Bedarfswerte	106
c. Mangelernährung	107
d. Nutzung	108
4. Zugang	109
a. Lebensmittelpreise	109
b. Ausgabenanteile	110
c. Voices of the Hungry	110
5. Stabilität/Nachhaltigkeit	111
6. Ergänzende Indikatoren	111
a. Selbstversorgung	112
b. Überernährung	112
c. Soziale und ökologische Akzeptabilität	113
D. Brasilien als Beispiel	113
I. Strategie „Fome Zero“ und das Rahmengesetz	114
1. Zielbestimmungen	114
2. Institutionalisierung	115
II. Nationaler Plan	116
1. Leitlinien und Aufgabenbereiche	116
2. Indikatoren	117
a. Nahrungssicherheit auf Haushaltsebene	117
b. Einkommen	118

III. Regierungsprogramme	119
1. Nahrungszugang	119
2. Kleinbäuerliche Landwirtschaft	122
3. Indigene Völker und sonstige Minderheiten	124
4. Ökologische Landwirtschaft	124
IV. Einschätzung	125
1. Judizialisierung	125
2. Angemessenheit der Armutsbekämpfung	126
3. Ernährungssouveränität	127
a. Agrarreform	128
b. Auswirkungen der groß-industriellen Landwirtschaft	129
E. Einordnung	130
§ 4 Justiziabilität	133
A. Ressourcenvorbehalt	134
I. Kostenintensität	134
1. Gesamtperspektive	134
2. Einzelne Pflichten: Belastung des Staatshaushalts	135
3. Zusatzkosten	136
II. Formalpflichten	136
1. Strategien und Gesetze	137
2. Rechtsschutz	137
III. Diskriminierungsverbot	138
1. Formelle Gleichbehandlung	138
2. Materielle Gleichstellung	139
IV. Die Pflichtentrias	139
1. Die Achtungspflicht	139
2. Die Schutzpflicht	140
3. Die Erfüllungspflicht	140
B. Wegevielfalt	141
I. Justizverständnis	141
1. Monologische vs. dialogische Rechtsprechung	142
2. Das Leitbild der aktivierenden Justiz	142
II. Angemessenheitstest	144
1. Die Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts	144

Inhaltsverzeichnis

2. Ausschusskriterien	145
3. Marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen	146
4. Diskriminierungsverbot	147
III. Materielle Pflichten	148
1. Ressourcenintensive Pflichten	149
a. Kernpflichten	149
b. Rückschrittverbot	149
c. Beweislastumkehr	150
2. Schutzdimension	151
C. Berechtigungsdimension	152
I. Individualistisches Paradigma	153
1. Struktureller Rechtsschutz	153
a. Pilot-Fälle vor dem EGMR	154
b. Recht auf Programme	155
2. Pflichtentrias und subjektive Rechte	156
II. Leistungsgehalt	157
1. Argumente gegen individuelle Leistungsrechte	157
a. Sachkomplexität	157
b. Ressourcenintensität	158
c. Einseitigkeit	158
2. Positionierung	158
a. Abstrakte Leistungsrechte	158
b. Recht auf einstweiligen Rechtsschutz	160
III. Kollektivklagen	161
1. Indien: dauerhafter Eilrechtsschutz für alle Hungernden	161
a. Recht auf Nahrungssicherheitsprogramme	162
b. Ressourcenvorbehalt	163
c. Public Interest Litigation	164
2. Brasilien	167
a. Zivilklagen im öffentlichen Interesse	168
b. Individualistisches Menschenrechtsverständnis	168
c. Der Präzedenzfall: die Kinder der Orla Lagunar	170
d. Gründe für die mangelnde Umsetzung	172

D. Einordnung	173
§ 5 Drei Zugangsrechte	176
A. Das Recht auf soziale Sicherheit und Unterstützung	178
I. Fürsorgerecht	179
1. Erschwinglichkeit	180
2. Gestaltungsspielraum	181
II. Rechtsprechung	181
1. Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof	181
2. Argentinien und Kolumbien	182
3. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss	183
III. Bundesverfassungsgericht: sozioökonomisches Existenzminimum	184
1. Materielle Evidenzkontrolle	184
2. Verfahrenskontrolle	186
3. Einordnung	187
IV. Häftlinge	188
B. Das Recht auf Selbstversorgung	189
I. Recht auf Land	189
1. Leitlinien zu Nutzungsrechten (2012)	190
2. Rechte indigener Völker	192
a. Eigentumsfreiheit	193
b. Rechtfertigung von Eingriffen	193
c. Fischfangrechte als Minderheitsrechte	194
d. Recht auf Demarkierung	195
II. Die Schutzdimension	195
1. Gewaltsame Vertreibungen	196
a. Ugandisches Pionierurteil	196
b. Rechtfertigung von Zwangsräumungen	197
c. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss	198
2. Umweltschäden	199
a. SERAC vs. Nigeria	199
b. Individualbeschwerden vor dem UN-Zivilausschuss	200
c. Das Gutachten des IGH zum Mauerbau	201
d. Das Chevron-Verfahren in Ecuador	201
e. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss	202
III. Recht auf Agrarreform	202
1. Agrarverfassungen	202

Inhaltsverzeichnis

2. Recht auf Programme für Landlose bei hoher Landkonzentration	203
3. Rechtsprechung	205
4. Auslegungspraxis des UN-Sozialausschusses	207
C. Recht auf ein ausreichendes Auskommen	207
I. Recht auf ein menschenwürdiges Entgelt	208
1. Recht auf Mindestlohn	209
a. ILO-Übereinkommen Nr. 131	210
b. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss	210
2. Europäischer Sozialausschuss	211
3. Positionierung	212
II. Recht auf ein ausreichendes Auskommen für Bäuerinnen und Bauern	213
1. Recht auf faire Agrarpreise	214
2. Förderpflicht gegenüber kleinbäuerlichen Betrieben	215
D. Einordnung	216
§ 6 Völkergewohnheitsrechtliche Geltung	218
A. Nachweis	218
I. Staatenpraxis	219
II. Rechtsüberzeugung	220
1. Kodifizierungen	220
2. Allgemeine Menschenrechtserklärung und UN-Resolutionen	221
3. Ausnahme für Nicht-Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts?	222
B. Inhaltliche Reichweite	223
I. Recht, frei von Hunger zu leben	224
1. Relativer Status	224
2. Gefangene	225
II. Recht auf angemessene Ernährung	225
1. Formalpflichten	226
2. Spezifische Unterstützungs- und Förderprogramme	226
a. Kinder	227
b. Schwangere und stillende Mütter	227
3. Schutzdimension	228
a. Recht auf Selbstversorgung	228

b. Indigene Rechte	229
C. Zwingende Regel des Völkerrechts	229
I. Rechtspraxis	230
II. Das Recht auf ein Leben ohne Hunger	230
D. Einordnung	231
§ 7 Globale Hungerkrise	233
A. Die Bedeutung internationaler Agrarpreise	234
I. Nahrungspreisdilemma	234
1. Globale Armut und Netto-Käufer von Nahrung	235
2. Preisübertragung	236
3. Preisschwankungen	236
4. Abnahme- und Endverkaufspreise	237
II. Einkommenskrise	237
1. Marktkonzentration	237
2. Fairer Handel	238
B. Der Weltagrarmarkt	239
I. Das WTO-Agrarabkommen	241
1. Marktzugang	242
2. Interne Stützungen	242
3. Exportsubventionen	243
II. Unterstützung von Netto-Nahrungsimporturen und LDCs	244
1. Die Konvention über Nahrungszusammenarbeit	245
2. Entwicklungszusammenarbeit	245
3. Zollpräferenzen	246
III. Ausreichender Handlungsspielraum für nahrungsunsichere Länder?	247
1. Nahrungsautonomie	248
2. Ausnahmevorschriften im AoA	250
a. Zölle	250
b. Unterstützung von Kleinproduzierenden	250
c. Nahrungsreserven	251
C. Umweltkrise	252
I. Großflächige Landinvestitionen	252
1. Mangelnde Transparenz	253
2. Menschenrechtliche Mindestanforderungen	254

Inhaltsverzeichnis

II. Das ökologische Minimum	255
1. Das Landminimum	255
a. Demografie	256
b. Produktivität und externe Effekte	256
c. Extensivierung	257
2. Gefahren	259
a. Nutzungskonkurrenzen	259
b. Überkonsum	259
D. Einordnung	260
§ 8 Transnationale Schutzdimension	262
A. Begründung	264
I. Bindung von Staaten	264
1. Effektive Kontrolle	264
2. Einflussmöglichkeiten und Vorhersehbarkeit	264
3. Grenzüberschreitende Achtungspflicht	266
II. Internationale Organisationen und Einrichtungen	267
1. Mittelbare Bindung	267
2. Unmittelbare Bindung	267
3. Europäische Union	268
a. Die Grundrechte-Charta	268
b. Recht auf Selbstversorgung	269
c. Recht auf ein ausreichendes Auskommen von Kleinproduzierenden	270
III. Transnationale Unternehmen	271
1. Unmittelbare Bindung	272
2. Mittelbare Bindung	273
B. Verletzungsmaßstäbe	274
I. Direkte Beeinträchtigung	274
II. Indirekte Beeinträchtigung	275
1. Behinderung eines Drittstaates	275
2. Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen	276
III. Keine erhebliche Verschlechterung der Nahrungssicherheit in anderen Ländern	276
1. Ambivalenz	277
2. Fokus auf marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen	278

3. Beweisbarkeit	278
4. Analyse von Menschenrechtsauswirkungen	279
C. Durchsetzbarkeit	280
I. Transnationale Unternehmen	280
II. Verfahren gegen Staaten	281
1. Das Berichtsverfahren vor dem CESC	282
2. Das Individualbeschwerdeverfahren vor dem CESC	283
III. Europäischer Gerichtshof	284
D. Einordnung	285
§ 9 Agrardumping	287
A. Exportsubventionen	288
I. Schädigungsnachweis	289
1. Feldstudien	289
2. Kausalität	290
3. Modellrechnungen	291
4. Vorhersehbares Risiko	291
II. Rechtfertigung	292
B. Die EU-Zuckerförderung	292
I. Pflicht zur Liberalisierung?	293
1. Das WTO-Verfahren „EU Sugar Subsidies“	293
2. Die reformierte Marktordnung (2006)	295
II. Privilegierung von LDCs?	296
III. Positionierung: Pflicht zur effektiven Exportbeschränkung	297
1. Das kommende Ende der Zuckerquote	298
2. Direktzahlungen zur Umgehung von Exportbeschränkungen?	299
3. Fehlende Menschenrechtsfolgeprüfung	300
C. Das WTO-Streitbeilegungsverfahren	301
I. Menschenrechtskonforme Auslegung	301
II. Rechtfertigung von Importbeschränkungen	302
1. Das Antidumping-Übereinkommen	302
a. Dumping	302
b. Erhebliche Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweiges	303
c. Kleinproduzierende	304
d. Berücksichtigung positiver Effekte	305

Inhaltsverzeichnis

e. Kausalität und zusätzlicher Schaden	306
f. Einschätzung	306
2. Schutzmaßnahmen gegen Importfluten	307
a. Das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen	307
b. Besondere Schutzklausel	308
III. Anfechtung von Agrarbeihilfen aufgrund des Antisubventions-Übereinkommens	309
1. Verbotene Subventionen	309
2. Anfechtbare Subventionen	309
a. Ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen Mitglieds	310
b. Kausalität	310
3. Einschätzung	311
D. Marktkonzentration am Beispiel „bitterer Bananen“	311
I. Die Verantwortung deutscher Supermarktketten	312
1. Strukturelle Verletzung von Menschenrechten	312
2. Sorgfaltspflichtenverletzung?	313
II. Die Bedeutung des Wettbewerbsrechts	315
1. Missbrauchskontrolle	315
2. Unverfälschte und faire Preise	317
a. Dumping ist nicht verboten	317
b. Absprachen über „faire Preise“	318
E. Einordnung	319
§ 10 Biokraftstoffe	322
A. Die EU-Förderpolitik	324
I. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie	324
1. Biokraftstoffgenerationen	325
2. Bioenergie	326
II. Landbedarf	327
1. Importe	328
2. Indirekte Landnutzungsänderungen	328
B. Menschenrechtsverletzungen auf lokaler Ebene	329
I. Gefährdungslagen	329
1. Landnutzungsrechte	330
2. Ökologische Folgeschäden	331

Inhaltsverzeichnis

II. Zurechenbarkeit	331
1. Aktive Beihilfehandlung	331
2. Sitz des Unternehmens	332
III. Einschätzung	332
1. Einzelfälle	333
2. Verpflichtung zu Vorsorgemaßnahmen	333
a. Soziale Nachhaltigkeitsstandards	334
b. Klagemöglichkeiten gegen transnationale Unternehmen	335
C. Gefährdung der Nahrungssicherheit in Drittstaaten?	336
I. Nahrungsunsichere Länder	336
1. EU-Importe	337
2. Importerwartungen	337
II. Nahrungspreise	338
1. Recht auf erschwingliche Preise	338
2. Der Anteil der EU	339
3. Rechtfertigung	340
III. Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung	341
1. Sekundärrechtliche Berichtspflichten	342
2. Folgenabschätzungen der Kommission	342
a. Nahrungspreise	343
b. Landverfügbarkeit	343
c. Landnutzungsrechte	345
d. Arbeitsbedingungen und ILO-Kernkonventionen	346
D. Einordnung	346
Zusammenfassende Thesen	349
Literaturverzeichnis	359
Rechtsprechung zum Recht auf Nahrung	356

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ADÜ	Antidumping-Übereinkommen
ACHPR	African Commission on Human and People's Rights
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Afrika, Karibik und Pazifik
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention
AoA	Agreement on Agriculture
Art.	Artikel
AVR	Archiv des Völkerrechts
BayLV	Bayerische Landesverfassung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
dass.	dasselbe
CCPR	Human Rights Committee
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
CESCR	Committee on Economic Social and Cultural Rights
C.E.T.S.	Council of European Treaty Series
CFS	Committee on World Food Security
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição
CRC	Committee on the Rights of the Child
ders.	derselbe
dies.	dieselbe

Abkürzungsverzeichnis

ECSR	European Committee on Social Rights
ESC	Europäische Sozialcharta
ebd.	ebenda
ed./eds.	editor/editors
EMRK	Europäische Menschenrechtscharta
EMGR	Europäischer Menschenrechtsgerichtshof
et al.	et alia
etc.	et cetera
ETO-Principles	Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social Cultural Rights
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
Fn.	Fußnote
FIAN	FoodFirst Informations– und Aktions–Netzwerk
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz
GR-Charta	Grundrechte-Charta der Europäische Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ha.	Hektar
HLPE	High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security
HRC	Human Rights Council
Hrsg.	Herausgeber
IAGMR	Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof
IAASTD	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development
ICRC	International Committee of the Red Cross
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labour Organization

Abkürzungsverzeichnis

I.L.M.	International Legal Materials
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
i.V.m.	in Verbindung mit
KOM	Europäische Kommission
LDCs	Least Developed Countries
LIFDC	Low Income and Food Defecit Countries
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NGO	Nongovernmental Organization
NFIDC	Net Food-Importing Developing Countries
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OHCHR	Office of the High Commissioner of Human Rights
PUCL	Verfahren vor dem indischen Supreme Court in der Sache People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others
(R)ESC	(Revidierte) Europäische Sozialcharta
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
SCM	Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen
S.E.V.	Sammlung der Europaratsverträge
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SMÜ	Übereinkommen über Schutzmaßnahmen
SOFI	The State of Food Insecurity in the World
UN	United Nations
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNGA	United Nations General Assembly

Abkürzungsverzeichnis

U.N.T.S.	United Nations Treaty Series
U.N.T.C.	United Nations Treaty Collection
Urt.	Urteil
USA	United States of America
v.	von/vom
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
vs.	versus
WHO	World Health Organization
wsk-Rechte	wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wildlife Fund
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge

Einleitung

Handelt es sich beim Recht auf Nahrung um ein universelles Menschenrecht, das gerichtlich eingeklagt werden kann? Dagegen scheinen die jährlich von der Welternährungsorganisation (FAO) veröffentlichten Hungerzahlen zu sprechen, die eine millionenfache Verletzung des Rechts, frei von Hunger zu leben, nahelegen: Trotz eines tendenziellen Rückgangs leiden weiterhin mehr als 795 Millionen Menschen unter chronischer Unterernährung.¹ Dieser eklatante Widerspruch zwischen dem normativen Anspruch des Rechts auf Nahrung, allen eine angemessene Ernährung zu gewähren, und der fortdauernden Nahrungsunsicherheit, unter der erhebliche Teile der Weltbevölkerung leiden, bildet den Hintergrund dieser Arbeit. Statt eine hungerfreie Welt als Utopie abzutun, soll ergründet werden, welchen Beitrag soziale Menschenrechte wie das Recht auf Nahrung zur Überwindung der globalen Hungerkrise leisten können.

Bevor der methodologische Ansatz und die einzelnen Fragestellungen näher erläutert werden, ist der Inhalt der Arbeit – zur besseren Übersicht – zunächst in wenigen Sätzen zusammenzufassen: Die ersten drei Kapitel beschreiben den weltweiten Stellenwert des Rechts auf Nahrung. Dazu werden einschlägige Rechtsquellen, Begründungsansätze und Durchsetzungsmechanismen dargestellt (§ 1) und die dogmatische Konzeption des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als Zweistufenmodell rekonstruiert (§ 2). Sodann sollen Parallelen und Unterschiede zwischen dem normativen Gehalt des Rechts auf Nahrung und den Konzepten der Nahrungssicherheit (*food security*) sowie der Ernährungssouveränität (*food sovereignty*) herausgearbeitet werden, um den Eigenwert eines prozeduralen Menschenrechtsverständnisses zu verdeutlichen (§ 3). Die folgenden beiden Kapitel widmen sich der Frage der Justiziabilität sozialer Rechte. Zunächst sind drei allgemeine Einwände, die gegen die gerichtliche Einklagbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte erhoben werden, zu entkräften (§ 4). Aufbauend auf der nationalen und internationalen Rechtsprechung zum „right to food“ werden später drei Zugangsrechte entwickelt (§ 5). Nachdem im sechsten Kapitel die ge-

1 FAO, WFP and IFAD (2015): The State of Food Insecurity in the World 2015, S. 8.

Einleitung

wohnheitsrechtliche Geltung nachgewiesen wurde (§ 6), setzen sich die letzten vier Abschnitte mit der globalen Dimension des Rechts auf Nahrung auseinander. Dafür werden grenzüberschreitende Faktoren der Welternährungskrise, z.B. schwankende internationale Agrarpreise, analysiert (§ 7) und eine extraterritoriale Schutzdimension begründet (§ 8). Die Aussage- und Überzeugungskräfte transnationaler Menschenrechtsdiskurse werden schließlich exemplarisch anhand von zwei Fallstudien zum Agrardumping (§ 9) und zur Biokraftstoffförderung (§ 10) beleuchtet.

Zur Methode

Die Arbeit geht von der Interpretationsoffenheit fundamentaler Rechte aus. Menschenrechtliche Normen, die in Verfassungen und völkerrechtlichen Verträgen niedergelegt sind, enthalten naturgemäß besonders vage Formulierungen: Sie operieren mit universellen Versprechen („jede Person hat ein Recht auf [...]“) und bezeichnen essenzielle und höchst abstrakte Anspruchsinhalte (z.B. „[...] angemessene Ernährung“). Diese groben Formeln bedürfen stets einer Konkretisierung im Einzelfall, um gerichtlich durchsetzbar zu sein. Gerade ihre Vagheit begünstigt inhaltliche Neubestimmungen, die notwendig sein können, um sich wandelnden gesellschaftlichen Kontexten gerecht zu werden.

Angesichts der Auslegungsbedürftigkeit des Rechts auf Nahrung wäre es verkürzt, dieses allein als individuelles Leistungsrecht für Mittellose zu begreifen. Dieses etablierte Verständnis fußt auf einem individuellen Paradigma, das strukturelle Fragen des Menschenrechtsschutzes und das Potenzial jeder Person, sich eigenständig mit Lebensmitteln zu versorgen, ausblendet. Ergänzend ist deshalb zu untersuchen, ob aus Menschenrechten auch Ansprüche auf generelle Handlungen, z.B. auf den Erlass einer Nahrungssicherheitsstrategie, abgeleitet werden können. Zudem ist zu ergründen, inwieweit dem „right to food“ eine Ermächtigungsdimension inne wohnt, die selbstständige Rechtsverwirklichungen schützt und fördert.

Zur Beantwortung dieser Fragen werden nicht allein die geschriebenen Rechtsgrundlagen und die einschlägige Rechtsprechung als Erkenntnisquellen in den Blick genommen. Ebenso bedeutsam sind Ausdeutungen nicht-gerichtlicher Akteure. So tragen internationale Expertenkomitees wie der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte maßgeblich zur Bestimmung fundamentaler Rechte bei. Ihre Aussprüche sind zwar nicht verbindlich im juristischen Sinne. Ihre Kommentare und

Empfehlungen können jedoch wie Gerichtsurteile Staaten zu einem menschenrechtskonformen Verhalten motivieren. Auch werden die Stimmen sozialer Bewegungen und die Ansichten von Nicht-Regierungsorganisationen beachtet. Oftmals werden Menschenrechtsverletzungen überhaupt erst durch zivilgesellschaftliche Akteure zur Sprache gebracht.

Aufbauend auf gesellschaftlichen, quasi-judiziellen und gerichtlichen Menschenrechtsdiskursen werden eigene dogmatische Ansätze im Kontext von Wissenschaft, Politik und globalen Märkten entwickelt. Der globale Hunger ist kein bloßer Unrechtszustand, der allein durch die Anerkennung von Rechtsansprüchen überwunden werden kann. Nahrungsunsicherheit ist ein gesellschaftliches Krisenphänomen mit komplexen sozialen, politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Ursachen. Die Erforschung der Gründe für „food insecurity“ auf lokaler, nationaler und globaler Ebene ist vornehmlich eine wissenschaftliche Angelegenheit. Und die Formulierung sowie die Umsetzung wirksamer Anti-Hunger-Programme sind primär politische Gestaltungsaufgaben. Gleichwohl kommt menschenrechtlichen Diskursen ein Eigenwert zu. Diese könnten als „Katalysatoren“ dazu beitragen, die Aufklärung von Hungergründen und die Einleitung erforderlicher Gegenmaßnahmen zu beschleunigen. Angesichts globalisierter Märkte ist schließlich eine transnationale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung zu entwerfen. So gehören schwankende internationale Agrarpreise zu neuen globalen Vorkommnissen, welche die Nahrungssicherheit gerade von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern im globalen Süden gefährden. Sie provozieren ein neues Verständnis sozialer Menschenrechte, das sich von einer Fixierung auf rein einzelstaatliche Konstellationen löst.

Die zehn Kapitel

Die Fragestellung, inwieweit die Kluft zwischen normativem Anspruch und faktischem Bruch des Rechts auf Nahrung durch gerichtliche und quasi-judizielle Menschenrechtsverfahren verringert werden kann, wird in zehn Kapiteln behandelt, denen folgende Fragen und Themenbereiche zu Grunde liegen:

Das erste Kapitel (§ 1) entfaltet drei Geltungskriterien, die den juristischen Status des Rechts auf Nahrung verdeutlichen sollen. Seine Gültigkeit ist anhand ausdrücklicher Kodifizierung nachzuweisen, seine Verbindlichkeit gesellschaftstheoretisch zu begründen und seine Durchsetzbarkeit vor unabhängigen Foren aufzuzeigen.

Einleitung

Das zweite Kapitel (§ 2) widmet sich der Dogmatik, die der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zur Operationalisierung des Rechts auf angemessene Ernährung entwickelt hat. Seine Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (1999) gilt als die anerkannteste Interpretation des „right to food“. Diese Kommentierung soll im Kontext sämtlicher vom Komitee veröffentlichter General Comments systematisch dargestellt und als Zweistufenmodell rekonstruiert werden: Neben Grundelementen, die auf strukturelle Bedingungen des Menschenrechtsschutzes verweisen, bestimmt der Ausschuss generelle Pflichten der Vertragsparteien, die fundamentale Rechte achten, schützen und gewährleisten müssen.

Im dritten Kapitel (§ 3) werden die Potenziale und Grenzen eines prozeduralen Verständnisses des Rechts auf Nahrung ausgelotet. Menschenrechtliche Forderungen sind im Kontext politischer und wissenschaftlicher Diskurse zu verorten, die sich auf das Konzept der Nahrungssicherheit (*food security*) und das Ideal der Ernährungssouveränität (*food sovereignty*) beziehen. Der Sinn und Zweck eines menschenrechtsbasierten Ansatzes für Nahrungssicherheit, der eine institutionalisierte, partizipative und transparente Anti-Hungerpolitik verlangt, wird am Beispiel seiner Umsetzung in Brasilien nachgezeichnet.

Das vierte Kapitel (§ 4) fragt nach der Justiziabilität des Rechts auf Nahrung und will drei prinzipielle Einwände entkräften, die gegen die gerichtliche Einklagbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte erhoben werden. Die Verbindlichkeit dieser Rechte wird bezweifelt, weil ihre Verwirklichung ressourcenabhängig sei, im Einzelfall kein eindeutiger Umsetzungsschritt bestimmt werden könne und diese zu vage seien, um individuelle Ansprüche zu begründen.

Im fünften Kapitel (§ 5) werden drei subjektive Zugangsrechte aus dem Recht auf Nahrung und verwandten Grund- und Menschenrechten entwickelt, die als gerichtlich einklagbare Rechtspositionen verstanden werden können. Neben einem Recht auf soziale Fürsorge, das hilfsbedürftigen Personen zuzusprechen ist, soll in Auseinandersetzung mit der bestehenden Spruchpraxis von Gerichten und Menschenrechtsausschüssen nach der Verbindlichkeit eines Rechts auf Selbstversorgung und eines Rechts auf ein ausreichendes Einkommen gefragt werden.

Im sechsten Kapitel (§ 6) soll die völkergewohnheitsrechtliche Geltung des Rechts auf Nahrung aufgezeigt werden, so dass sämtliche Völkerrechtssubjekte an dieses gebunden sind. Untersucht wird ebenfalls, ob das Recht, frei von Hunger zu leben, bereits den Status des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) erlangt hat.

Im siebten Kapitel (§ 7) werden drei wesentliche Faktoren der globalen Ernährungskrise identifiziert. Gefragt wird nach den Auswirkungen tendenziell steigender und schwankender Weltpreis und der derzeitigen Ausgestaltung des Weltpreis durch das bestehende Landwirtschaftsabkommen der Welthandelsorganisation (WTO). Zudem sind auf die Folgen der globalen Ressourcen- und Klimakrise sowie auf die Auswirkungen großflächiger Landinvestitionen im globalen Süden, das häufig als „Land Grabbing“ gebrandmarkt werden, einzugehen.

In Vorbereitung der beiden Fallstudien wird im achten Kapitel (§ 8) nach der Begründbarkeit grenzüberschreitender Achtungs- und Schutzpflichten gefragt. Als Pflichtenträger der transnationalen Schutzdimension kommen neben Staaten sogleich Internationale Organisationen, insbesondere die Europäische Union, sowie global agierende Unternehmen in Betracht. Nachdem allgemeine Verletzungsmaßstäbe genannt wurden, sind mögliche Durchsetzungswege extraterritorialer Menschenrechtspflichten aufzuzeigen.

Das neunte Kapitel (§ 9) beleuchtet die negativen Auswirkungen des Agrardumpings für kleinbäuerliche Betriebe und versucht, menschrechtliche Verantwortlichkeiten sichtbar zu machen. Massenhafte Billigimporte von Agrarerzeugnissen aus reicheren Ländern gelten als strukturelles Entwicklungshindernis für die Landwirtschaft im globalen Süden. Zunächst wird untersucht, unter welchen Umständen Exportsubventionen für Agrarerzeugnisse und landwirtschaftliche Förderprogramme, die eine dauerhafte Überproduktion verursachen, als Verletzungen der transnationalen Schutzdimension einzustufen sind. Sodann sind Rechtsschutzmöglichkeiten auf Ebene der Welthandelsorganisation, z. B. im Rahmen des Antidumping-Abkommens, zu erwägen. Schließlich wird eine mögliche Verantwortung transnationaler Unternehmen am Beispiel der Niedrigpreispolitik deutscher Supermarktketten im internationalen Banan Handel plausibilisiert und nach der Geeignetheit des Wettbewerbsrechts zur Durchsetzung „fairer Agrarpreise“ zur progressiven Verwirklichung des Rechts auf Nahrung gefragt.

Im zehnten und letzten Kapitel (§ 10) wird die Frage aufgeworfen, ob die europäische Biokraftstoffförderung mit der transnationalen Schutzdimension vereinbar ist. Nicht-Regierungsorganisationen und die UN-Sonderbeauftragten für das Recht auf Nahrung haben der Europäischen Union eine Verletzung ihrer grenzüberschreitenden Achtungs- und Schutzpflicht vorgeworfen. Die EU-Biokraftstoffpolitik treibe durch die steigende Nachfrage nach Biomasse die Weltpreis für Agrarrohstoffe nach

Einleitung

oben, die primär als Nahrungs- und Futtermittellieferanten benötigt werden, und sei zudem für großflächige Anbauprojekte von Energiepflanzen in ärmeren Ländern verantwortlich, die sich zu Lasten lokaler Gemeinden auswirkten, die ihre Lebensgrundlage verlieren.

§ 1 Die Geltung des Rechts auf Nahrung

In diesem Kapitel sollen drei Geltungskriterien dargelegt werden, anhand derer die Frage, ob es sich beim Recht auf Nahrung um ein universelles Menschenrecht handelt, entfaltet werden kann. Statt sogleich dogmatisch zu fragen, welche Pflichten und Rechte aus dem „right to food“ im Einzelfall abzuleiten sind, sollen drei allgemeine Gesichtspunkte erläutert werden. Die Maßstäbe der Gültigkeit, der Begründbarkeit und der Durchsetzbarkeit deuten auf formelle, theoretische und prozessuale Herausforderungen, vor denen menschenrechtliche Klagen wider den Hunger stehen.

Gefragt wird zuerst, auf welche geschriebenen Rechtsgrundlagen sich Klägerinnen und Kläger berufen können, um die Überwindung von Nahrungsunsicherheit gerichtlich einzufordern (A). Sodann soll die Verbindlichkeit des „right to food“ als unverzichtbares Basisrecht gesellschaftstheoretisch begründet werden (B). Schließlich wird nach den Mechanismen zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung gefragt (C).

A. Gültigkeit

In diesem Abschnitt sollen die geschriebenen Rechtsgrundlagen herausgestellt werden, aus denen sich die formelle Gültigkeit des Rechts auf Nahrung als Menschenrecht ergibt. In den Blick zu nehmen sind verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Normen, die ein Recht auf „Nahrung“ (*food*) oder „Ernährung“ (*nutrition*) oder ein Recht auf ein Leben ohne Hunger (*hunger*) wortwörtlich garantieren.¹ Eingeschlossen sind solche Rechte, die nur bestimmten sozialen Gruppen wie Frauen und Kindern zugesprochen wurden. Diese expliziten Kodifizierungen bringen das Versprechen zum Ausdruck, das Recht auf Nahrung für alle oder zumindest einen bestimmten Adressatenkreis zu verwirklichen.

Ein Beispiel für eine eigenständige Positivierung findet sich in der brasilianischen Verfassung, die das Recht auf Nahrung in Art. 6 als soziales Grundrecht aufführt:

¹ Zur Möglichkeit der Anerkennung von Zugangsrechten zu Nahrung auch auf Grundlage anderer Grund- und Menschenrechte als dem „right to food“ unten § 5.

§ 1 Die Geltung des Rechts auf Nahrung

São direitos sociais a educação, a saúde, a *alimentação* [...].
{Soziale Rechte sind das Recht auf Bildung, auf Gesundheit, auf Ernährung [...]}²

Den wichtigsten Fall einer wortwörtlichen Nennung als Teil eines umfassenden Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard stellt Art. 11 Abs. 1 Satz 1 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) dar:³

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including *adequate food*, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions.⁴

Dieses Recht auf eine angemessene Ernährung wird durch ein Recht, frei von Hunger zu leben, ergänzt, das in Art. 11 Abs. 2 als einziges Recht im UN-Sozialpakt als „grundlegend“ bezeichnet wird:

The States Parties to the present Covenant, recognizing the *fundamental right of everyone to be free from hunger* [...].⁵

I. Grundrechte

Nach einer Studie von Lidija Knuth und Margret Vidar, die Anfang 2011 im Auftrag der UN-Welternährungsorganisation (FAO) veröffentlicht wurde, garantieren 56 Verfassungen das Recht auf Nahrung in ausdrücklicher Weise.⁶ In 23 Ländern ist das Recht auf Nahrung als explizites Grundrecht vorgesehen⁷ und 24 Staaten sehen Rechte vor, die nach internationalem Verständnis bestimmte Aspekte des Rechts auf Nahrung abde-

2 *Constituição Brasileira*, eingeführt durch Verfassungsänderung (*Emenda Constitucional*) Nr. 64 (2010). Eigene Übersetzung und Hervorhebung.

3 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 19.12.1966, U.N.T.S. Band. 993, S. 3; BGBl. 1973 II S. 1570 [im Folgenden: UN-Sozialpakt oder IPwskR].

4 Eigene Hervorhebung.

5 Eigene Hervorhebung.

6 Knuth, L. & Vidar, M. (2011): Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World, S. 32 (Stand Dezember 2010 – Annex 2, S. 35).

7 In 10 Ländern wird dieses Recht nur bestimmten Gruppen (wie Kindern und Gefangenen) zugebilligt, vgl. ebd., Nr. 3.2.1 (S. 14f).

cken.⁸ So ist das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard eindeutig als implizite Kodifizierung zu deuten, wenngleich „Nahrung“ nicht als Bestandteil im Wortlaut der Norm aufgeführt wird.⁹ In acht Staaten wird das Ziel der Ernährungssicherung lediglich als objektive Staatsaufgabe beschrieben,¹⁰ deren Einklagbarkeit meist verneint wird.¹¹ Damit sind jedenfalls in insgesamt 48 Staaten subjektive Rechte auf Nahrung explizit vorgesehen.

II. Universelle Menschenrechtsverträge

1. UN-Sozialpakt

Seit Inkrafttreten des UN-Sozialpakts im Jahr 1976 gelten das Recht auf angemessene Ernährung (Art. 11 I Satz 1) sowie das Recht, frei von Hunger zu leben (Art. 11 II), als verbindliche Menschenrechte, an die mittlerweile 164 Vertragsstaaten gebunden sind.¹²

2. Frauenrechtskonvention

Die Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (1979),¹³ die 189 Vertragsstaaten aufweist,¹⁴ verpflichtet diese, gemäß Art. 12 Abs. 2 „für eine ausreichende Ernährung während Schwangerschaft und Stillzeit“ zu sorgen.¹⁵ Dieses Gebot stellt einen Unterfall der allgemeinen Pflicht dar, „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der

8 Ebd., Nr. 3.2.2 (S. 16).

9 Ebd.

10 Vgl. ebd., Annex 2 (S. 35).

11 Ebd., S. 18.

12 U.N.T.C. Chapter IV, 3: *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Stand Mai 2015).

13 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18.12.1979, U.N.T.S. Band. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II S. 648.

14 U.N.T.C., Chapter IV, No. 8 (Stand Mai 2015).

15 Der authentische (englische) Wortlaut lautet: „State Parties shall ensure to women appropriate services in connection with pregnancy, confinement and the post-natal period, granting free services where necessary, as well as adequate nutrition during pregnancy and lactation.“

§ 1 Die Geltung des Rechts auf Nahrung

Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens“ zu treffen (Art. 12 I).

3. Kinderrechtsabkommen

Die Konvention über die Rechte des Kindes (1989),¹⁶ der 195 Staaten beigetreten sind,¹⁷ anerkennt ein Recht auf Nahrung für Menschen unter achtzehn Jahren als Teil des Rechts auf Gesundheit. Die Vertragsstaaten sollen nach Art. 24 Abs. 2 lit. c „insbesondere geeignete Maßnahmen [treffen,] um Krankheiten sowie Unter- und Fehlernährung auch im Rahmen der gesundheitlichen Grundversorgung zu bekämpfen“.¹⁸

Das Recht auf Nahrung ist zudem als Unterfall des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 27 I) genannt. Die Vertragsstaaten treffen gemäß Art. 27 Abs. 3 „geeignete Maßnahmen, um den Eltern und anderen für das Kind verantwortlichen Personen bei der Verwirklichung dieses Rechts zu helfen, und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor“.¹⁹

4. Rechte von Menschen mit Behinderungen

Die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2006),²⁰ an die sich 154 Vertragsparteien, einschließlich der Europä-

16 Convention on the Rights of the Child, 20.11.1989, U.N.T.S. Band. 1577, S. 3; BGBl. 1992 II S. 121.

17 U.N.T.C., Chapter IV, No. 11 (Stand Mai 2015).

18 Der authentische (englische) Wortlaut lautet: „States Parties shall [...] take appropriate measures: [...] To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution.“

19 Der authentische (englische) Wortlaut lautet: „States Parties [...] shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.“

20 Convention on the rights of persons with disabilities, 13.12.2006, U.N.T.S. Band 2515, S. 3; BGBl. 2008 II S. 1419.

ischen Union, gebunden haben,²¹ garantiert in ähnlicher Weise ein Recht auf Nahrung als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard. Nach Art. 28 Abs. 1 „anerkennen [die Vertragsstaaten] das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich selbst und ihre Familien, einschließlich angemessener Ernährung, Bekleidung und Wohnung, [...] und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz und zur Förderung der Verwirklichung dieses Rechts ohne Diskriminierung aufgrund von Behinderung“.²²

III. Regionale Menschenrechtspakte

1. Afrika

Das Recht auf Nahrung ist im afrikanischen Menschenrechtssystem implizit in der Banjul Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker (1981) anerkannt. Diese enthält ein soziales Recht für Alte und Behinderte auf besondere Hilfsmaßnahmen gemäß ihren körperlichen Bedürfnissen (Art. 18 Abs. 4), zu denen zuallererst das Grundbedürfnis nach Nahrung zu zählen ist: „The aged and the disabled shall also have the right to special measures of protection in keeping with their *physical* or moral *needs*“.²³

Eine explizite Nennung findet sich im Zusatzprotokoll über Frauenrechte (2000),²⁴ das von 28 afrikanischen Staaten ratifiziert wurde.²⁵ Dieses hält in Art. 15 Satz 1 fest: „States Parties shall ensure that women have the right to nutritious and adequate food“. Eine ähnliche Bestimmung ist in der Afrikanischen Charta für die Rechte und das Wohlergehen von Kin-

21 U.N.T.C., Chapter IV, No. 15 (Stand Mai 2015).

22 Der authentische (englische) Wortlaut lautet: „States Parties recognize the right of persons with disabilities to an adequate standard of living for themselves and their families, including adequate food, clothing and housing [...], and shall take appropriate steps to safeguard and promote the realization of this right without discrimination on the basis of disability.“

23 African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights, 27.06.1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982). Eigene Hervorhebung.

24 Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, 13.09.2000, CAB/LEG/66.6.

25 Angaben auf der Homepage der African Commission on Human and Peoples' Rights: <www.achpr.org/instruments/women-protocol/> (Stand Mai 2014).

§ 1 Die Geltung des Rechts auf Nahrung

dem (1990) enthalten,²⁶ die 41 Vertragsparteien aufweist.²⁷ Nach Art. 14 haben die Staaten die Pflicht, „to ensure the provision of adequate nutrition“ und müssen „malnutrition within the framework of primary health-care“ entgegenreten.

2. Amerika

Eine ausdrückliche Positivierung findet sich in Art. 12 Abs. 1 des Fakultativprotokolls zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention (1988): „Everyone has the right to adequate nutrition which guarantees the possibility of enjoying the highest level of physical, emotional and intellectual development“.²⁸ Das Protokoll von San Salvador, das im November 1999 in Kraft getreten ist, wurde von 16 Ländern, darunter Argentinien, Brasilien und Mexiko, ratifiziert.²⁹

3. Arabischer Raum

Die Arabische Charta der Menschenrechte (2004),³⁰ die von 14 der 22 Mitglieder der Arabischen Liga ratifiziert wurde,³¹ sieht in Art. 38 das Recht auf Nahrung als explizites Teilrecht eines umfassenden Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard vor. In dieser Bestimmung heißt es: „Everyone shall have the right to an adequate standard of living for himself and his family, ensuring well-being and a decent life, including adequate food, clothing, housing, services and a right to a safe environment“.

26 African Charta on the Rights and Welfare of the Child, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990).

27 Siehe Afrikanische Union, Liste der Ratifikationen, abrufbar unter <<http://www.a-hpr.org/instruments/child/ratification/>>.

28 Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the area of economic, social and cultural rights, 17.11.1988, A-52.

29 Vgl. Angaben auf der Homepage der Organisation Amerikanischer Staaten: <www.oas.org/juridico/english/sigs/a-52.html> (Stand Mai 2014).

30 Arab Charter on Human Rights, May 23, 2004, Englische Übersetzung abgedruckt in: Boston University International Law Journal 2004, Vol. 24, S. 147ff.

31 Angaben auf der Homepage der Arabischen Liga: <www.lasportal.org/wps/portal/las_en_humanrights/> (Stand Mai 2014).

4. Europa

Die Europäische Menschenrechtskonvention (1950) enthält keine ausdrücklichen sozialen Rechte. Diese finden sich in ihrem Schwesterpakt, der Europäischen Sozialcharta, die sowohl in ihrer ursprünglichen als in ihrer revidierten Fassung ein Recht auf soziale Fürsorge (Art. 13) nennt,³² das sich als implizite Kodifizierung des Rechts auf Nahrung deuten lässt.³³

Die Grundrechte-Charta der Europäischen Union beinhaltet ein Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Art. 34). Danach anerkennt und achtet die EU das Recht auf Zugang zu sozialen Leistungen und Diensten. Da die EU im Bereich der Sozialgesetzgebung nur über geringe Kompetenzen verfügt, verlangt die Vorschrift derzeit lediglich eine Berücksichtigung sozialer Aspekte und die Nichtbeeinträchtigung mitgliedstaatlicher Sozialsysteme.³⁴

IV. Konfliktvölkerrecht

Schließlich ist das Recht auf Nahrung Bestandteil des Konfliktvölkerrechts. Die implizite Anerkennung des „right to food“ im Rahmen des humanitären Völkerrechts wurde bereits von Philip Alston dargestellt und soll an dieser Stelle nur sehr knapp skizziert werden.³⁵

Der Zugang zu ausreichender Nahrung ist in Zeiten bewaffneter Konflikte für festgesetztes Sanitätspersonal,³⁶ für Kriegsgefangene³⁷ und für

32 Gemeint sind die Fassung der Europäische Sozialcharta v. 1961 (S.E.V. Nr. 35) und die revidierte Fassung der ESC v. 1996 (S.E.V. Nr. 163).

33 Vgl. *Wernaart, B.* (2010): The plural wells of the right to food, in: *Hospes/Hadiprayitno* (eds.): *Governing food security: Law, politics and the right to food*, S. 69.

34 Vgl. *Riedel*, in: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar*, 3. Auflage 2010, Art. 34, Rn. 17.

35 *Alston, P.* (1984): International Law and the Right to Food, in: *ders./Tomaševski* (eds.), *The Right to Food*, S. 25f.

36 Art. 32 Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick Armed Forces in the Field, 1949, 75 U.N.T.S.

37 Art. 20 und 26 Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen v. 12. August 1949, U.N.T.S. Band 75 S. 135, BGBl. 1954 II S. 838.

§ 1 Die Geltung des Rechts auf Nahrung

die Bevölkerung besetzter Gebiete zu gewährleisten.³⁸ Das Aushungern der Zivilbevölkerung ist verboten³⁹ und kann als Kriegsverbrechen vom Internationalen Strafgerichtshof geahndet werden.⁴⁰

B. Begründung

Dieser Abschnitt widmet sich den wichtigsten Ansätzen zur Begründung des Rechts auf Nahrung als unverzichtbares Menschenrecht. Der Inhalt des „right to food“ ergibt sich nicht ohne Weiteres aus dem Wortlaut der zuvor geschilderten Rechtsquellen. Die genannten verfassungs- und völkerrechtlichen Normen operieren mit abstrakten Begrifflichkeiten, die im Einzelfall bestimmt werden müssen. Generell ermöglichen Menschenrechte eine juristische Reflexion der Politik, einschließlich der geltenden Rechtslage. Diese kann als menschenrechtskonform oder menschenrechtswidrig bewertet werden. Ihre Höherrangigkeit folgt aus ihrem Verfassungsrang⁴¹ bzw. ihrer völkerrechtlichen Natur.⁴² Jede Auslegung, die aus Menschenrechten verbindliche Gebote oder Verbote ableitet, bedarf einer menschenrechtstheoretischen Fundierung. Denn gerichtliche Urteile bergen stets die Gefahr, den Gestaltungsspielraum von Parlamenten und Regierungen unverhältnismäßig einzuschränken. Während die abwehrrechtliche Seite eines Menschenrechts von der Judikatur genutzt werden kann, um den Entscheidungsspielraum der Legislative und Exekutive zu begrenzen, könnte sich die Justiz durch die Annahme positiver Pflichten zu einer Art Ersatzregierung aufschwingen, die den anderen Gewalten detaillierte Handlungsvorgaben macht.

38 Art. 55 Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten v. 12. August 1949, U.N.T.S. Band 75 S. 287, BGBl. 1954 II S. 917, ber. 1956 II S. 1586.

39 Art 54 I Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I), 08.06.1977, U.N.T.S. Band 1125 S. 3, BGBl. 1990 II S. 1551; Art. 14 Satz 1 Zusatzprotokoll II über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte, 08.06.1977, U.N.T.S. Band 1125 S. 609, BGBl. 1990 II S. 1637.

40 Art. 8 II b des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, I.L.M. 37 (1998) S. 1002.

41 Erste Grundsatzentscheidung: US Supreme Court, *Marbury vs. Madison*, 1 Cranch (5 U.S.), 2 L.Ed. 60 (1803), 137ff.

42 Zur unmittelbaren Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge unten C.I.3 (S. 48).

I. Versorgungsrecht

Nach traditioneller Lesart verspricht das Recht auf Nahrung eine Mindestversorgung mit Lebensmitteln für mittellose Menschen. Niemand soll hungern müssen. In diesem Sinne ist das „right to food“ ausdrücklich potenziell hilfsbedürftigen Menschen wie Kindern, schwangeren Frauen, Älteren, Gefangenen und Menschen mit Behinderungen zugesprochen worden. Die Verbindlichkeit des Rechts auf Nahrung als individuelles Versorgungsrecht lässt sich auf zwei Weisen rechtfertigen.

1. Funktionale Ansätze

Zu nennen sind zuerst funktionale Ansätze, die den Zugang zu Nahrung als eine notwendige Bedingung für den Genuss aller anderen Rechte ansehen. Nach Henry Shue können Personen, die keinen Zugang zu notwendigen Gütern für ein gesundes und aktives Leben haben, die von einer Gesellschaft gewährten Rechte, wenn überhaupt, dann nur eingeschränkt in Anspruch nehmen.⁴³ Unter dem Begriff der „subsistence rights“ versteht Shue neben dem Recht auf angemessene Ernährung ebenfalls Ansprüche auf unverschmutzte Luft, sauberes Wasser, adäquate Kleidung und Wohnung sowie ein Minimum an Krankheitsvorsorge.⁴⁴

Nach Jürgen Habermas müssen liberale, prozessuale und politische Grundrechte, die für ein demokratisches Gemeinwesen konstitutiv sind, durch ein soziales Basisrecht ergänzt werden. Dieses solle diejenigen „Lebensbedingungen (...) sozial, technisch und ökologisch“ absichern, die für eine „chancengleiche Nutzung“ der anderen Rechte erforderlich seien.⁴⁵ In ähnlicher Weise bezeichnet Robert Alexy das Recht auf ein Existenzminimum als unverzichtbare Voraussetzung für die Wahrnehmung bürgerlicher und politischer Rechte: Ohne ein Mindestmaß an materieller Absicherung sei rechtliche Freiheit wertlos, weil wirkliche, reale Handlungsoptionen fehlten.⁴⁶

43 Shue, H. (1980): Basic rights, S. 23.

44 Ebd., S. 18.

45 Habermas, J. (1998): Faktizität und Geltung, S. 156ff.

46 Alexy, R. (1994): Theorie der Grundrechte, S. 466.

2. Würdiges Leben

Ansprüche auf soziale Fürsorge werden zudem aus dem Konzept der Menschenwürde abgeleitet. Danach steht jedem Menschen kraft Geburt ein absolutes Recht auf eine materielle Mindestversorgung zu. Cécile Fabre ist zwar nicht überzeugt, dass ärmere Menschen weniger am politischen Leben teilhaben und sieht allein das Recht auf Bildung als unverzichtbares soziales Grundrecht in einer Demokratie an.⁴⁷ Die Erforderlichkeit der verfassungsrechtlichen Garantie anderer sozialer Basisrechte begründet sie allerdings in überzeugender Weise mit dem Ziel eines würdigen Lebens für alle, das ein Mindestmaß an Autonomie und Wohlbefinden voraussetze.⁴⁸ Nach Regine Kreide sollen soziale Rechte ein weitgehend selbstbestimmtes Leben insbesondere für Menschen mit physiologischen, sozialen oder psychologischen Einschränkungen (Alter, Krankheit, Behinderung) ermöglichen.⁴⁹

II. Ermächtigungsrecht

Nach einem zweiten, komplementären Ansatz beinhaltet das Recht auf Nahrung zugleich ein Ermächtigungsrecht, das auf eigenständige Rechtsverwirklichungen zielt. Die ausschließliche Annahme von Versorgungsansprüchen läuft Gefahr, marginalisierte Menschen als bedürftige Objekte zu konstruieren. Wie Volker Neumann zutreffend bemerkt, kann der dauerhafte Sozialhilfebezug eine stigmatisierende Wirkung entfalten und das Selbstwertgefühl sowie die soziale Anerkennung schmälern.⁵⁰ Dies gilt jedenfalls für Langzeitarbeitslose, die es vorziehen würden, einer auskömmlichen Arbeit nachzugehen.

47 Vgl. Fabre, C. (2000): Social rights under the Constitution, S. 126.

48 Ebd., S. 39.

49 Kreide, R. (2008): Globale Politik und Menschenrechte, S. 62.

50 Neumann, V. (1995): „Menschenwürde und Existenzminimum“. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1995, S. 426 (430). Neumann plädiert für einen grundrechtlichen Anspruch auf Gemeinschaftsarbeit und Auswahl unter vorhandenen Arbeitsgelegenheiten, der das Recht auf einen existenzsichernden Sozialhilfebezug ergänzt (S. 432).

1. Selbsternährung

Demnach ist, soweit wie möglich, die Eigenversorgung mit Nahrung zu unterstützen. Nach Jean Ziegler ist das Recht auf Nahrung zu allererst als ein Recht auf Selbstversorgung zu verstehen.⁵¹ Jedem Menschen sollte das Recht zustehen, sich selbst durch Eigenproduktion zu versorgen. Die sog. „Verlustthese“⁵² hält, umgekehrt, eine sozialstaatliche Fürsorge für geboten, weil die Menschen im Zuge der Industrialisierung die Fähigkeit und die Ressourcen zur Selbstversorgung verloren hätten.⁵³ Global betrachtet, ist die Subsistenzwirtschaft allerdings weiterhin eine soziale Realität für viele: Der Weltnahrungsmittelbericht schätzt, dass 2,4 Milliarden Menschen von kleinen Bauernhöfen ernährt werden, die mehrheitlich auf Subsistenz ausgerichtet sind.⁵⁴

Gleichzeitig ist in einer arbeitsteiligen Gesellschaft die Erwirtschaftung eines ausreichenden Einkommens, sei es durch selbstständige oder abhängige Arbeit, als Form der mittelbaren Verwirklichung des Rechts auf Nahrung anzuerkennen. Nach Cécile Fabre sollten soziale Basisrechte, die verfassungsrechtlich zu garantieren sind, deshalb ein Recht auf ein minimales Einkommen umfassen.⁵⁵

2. Marginalisierte Gruppen

Die Verbindlichkeit des Rechts auf Nahrung als Ermächtigungsrecht kann zudem mit der Schutzwürdigkeit marginalisierter und gefährdeter Gruppen begründet werden. In den Worten des Committee on Economic, Social and Cultural Rights würde die Ablehnung der unmittelbaren Anwendbarkeit des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) einzelstaatlichen Gerichten die Möglichkeit nehmen, „to

51 Ziegler, J. (2008): Report of the Special Rapporteur on the right to food, 10 January, A/HRC/7/5, Rn. 18.

52 Vgl. Alexy 1994 (Fn. 46), S. 459 (Fn. 235).

53 Vgl. Böckenförde, E.-W. (2011): Wissenschaft, Politik und Verfassungsgericht, S. 179.

54 IAASTD (2009a): International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development: Global report, Agriculture at a Crossroads, McIntyre, et al. (eds.), S. 44.

55 Fabre 2000 (Fn. 47), S. 35.

protect the rights of the most vulnerable and disadvantaged groups in society“.⁵⁶

In jedem politischen System besteht die Gefahr, dass die Interessen und Bedürfnisse verarmerter Bevölkerungsgruppen unberücksichtigt bleiben. Soziale Rechte sollen es gesellschaftlich Benachteiligten, deren Vulnerabilität von der Regierung nicht ernst genommen wird, ermöglichen, sich Gehör zu verschaffen. Der Großteil der unter chronischer Unterernährung leidenden Menschen lebt fernab der politischen Machtzentralen. Das UN-Millenniumsprojekt schätzt, dass 80% der weltweit Hungernden in ländlichen Gebieten leben.⁵⁷ Neuere Studien gehen davon aus, dass 70% der extrem Armen auf dem Land zu Hause sind.⁵⁸ Neben Landarbeiterinnen und Landarbeitern machen Kleinproduzierende die Hälfte aller von Unter- und Mangelernährung betroffenen Menschen aus. Dazu gehören vor allem Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, aber auch Hirtinnen und Hirten, Fischende und Waldnutzende. Besonders Kleinbäuerinnen sind von Nahrungsunsicherheit betroffen.⁵⁹

III. Kommunikative Begründung

Schließlich ist die Sinnhaftigkeit der Annahme eines justiziablen Rechts auf Nahrung kommunikativ zu begründen. Die Funktion des „right to food“ kann darin gesehen werden, die Skandalisierung von Hungerzuständen zu ermöglichen und von der Politik die Aufklärung struktureller Ursachen und die Ergreifung wirksamer Gegenmaßnahmen zu verlangen. So kann das „right to food“ auf die abstrakte Formel reduziert werden, wonach jeder Staat verpflichtet ist, alle notwendigen Maßnahmen zur Sicherung einer angemessenen Ernährung seiner Bevölkerung zu ergreifen. Aus dieser Sicht erschließt sich der Inhalt des Rechts auf Nahrung weniger auf Grundlage einer abstrakten Begriffsbestimmung als in Folge gesellschaftlicher Auseinandersetzungen über eine möglichst wirksame Anti-Hungerpolitik.

56 CESCR, General Comment No. 9 (1998): *The domestic application of the Covenant*, v. 03.12.1998, E/C.12/1998/24 [im Folgenden: CESCR, General Comment 9 – *domestic application*], Rn. 10.

57 UN Millennium Project (2005): *Halving Hunger: It can be done*, S. 4f.

58 IFAD (2011): *Rural Poverty Report*, S. 47.

59 FAO (2011a): *State of Food and Agriculture: Women in agriculture*, S. 23ff.

1. Aktivierung und Politisierung

Schon die Möglichkeit eines gerichtlichen Erfolges kann dazu beitragen, sozial und ökonomisch ausgegrenzte Menschen zu aktivieren und gesellschaftliche Missstände zu politisieren. Wie Patrick Macklem und Craig Scott hervorheben, ist der Zugang zu Rechtsdiskursen in vielen Gesellschaften eine Voraussetzung für gleiche öffentliche Aufmerksamkeit.⁶⁰ Gerade die Verfassungsrechtsprechung repräsentiert einen der anerkanntesten moralischen und politischen Diskurse. Das Fehlen sozialer Rechte komme einer symbolischen Exklusion unterprivilegierter Schichten gleich, deren Autonomie ohne die Sicherung ihrer Grundbedürfnisse wenig zähle.⁶¹ Andreas Fischer-Lescano und Kolja Möller versprechen sich von globalen sozialen Rechten, zu denen sie das Recht auf soziale Existenzsicherung und Teilhabe zählen, weniger einen Masterplan für eine gerechtere Welt als die Ermöglichung von Widerstreit im Recht.⁶²

2. Gesellschaftlicher Menschenrechtsdiskurs

Soziale Menschenrechte ermöglichen es, das Rechtssystem für sozioökonomische Kritik offen zu halten. Der Inhalt des Rechts auf Nahrung wird maßgeblich durch den gesellschaftlichen Menschenrechtsdiskurs geprägt. Soziale Bewegungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und zivilgesellschaftliche Netzwerke unterstützen diesen Prozess, indem sie Beweise über Menschenrechtsverletzungen sammeln, Studien erstellen, öffentliche Kampagnen starten und ein „human rights“-Lobbying betreiben.⁶³

Die NGO FoodFirst Information and Action Network (FIAN) setzt sich seit über 25 Jahren für die Durchsetzung des Rechts auf Nahrung ein.⁶⁴ Die weltweite Rechtsprechung zum „right to food“ ist durch strategische Klageführungen vorangetrieben worden. Die gesellschaftliche Skandali-

60 Macklem, P. & Scott, C. (1993): „Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees? Social Rights in a new South African Constitution”. In: University of Pennsylvania Law Review 141, S. 28.

61 Ebd., S. 27 und 29.

62 Fischer-Lescano, A. & Möller, K. (2012): Der Kampf um globale soziale Rechte, S. 84.

63 Vgl. Krennerich, M. (2013): Soziale Menschenrechte, S. 435ff.

64 Vgl. Eide, A. (2010): State obligations for human rights: the case of the right to food, in: Hoespes/Hadiprayitno (eds.), Governing food security, S. 118f.

§ 1 Die Geltung des Rechts auf Nahrung

sierung von Menschenrechtsverletzungen wird von Andreas Fischer-Lescano in Anschluss an Niklas Luhmann als eigentlicher Geltungsgrund globaler Menschenrechte beschrieben. Als Beispiel nennt Fischer-Lescano die Praxis der spurlosen Verschleppungen von Oppositionellen während der argentinischen Militärdiktatur, die durch den öffentlichen Protest betroffener Mütter, der „*Madres de Plaza de Mayo*“, zur Sprache gebracht wurde.⁶⁵

C. Durchsetzbarkeit

Die Möglichkeit, das Recht auf Nahrung geltend zu machen, hängt maßgeblich vom Zugang zu unabhängigen Foren ab, die menschenrechtliche Verstöße und Verantwortlichkeiten benennen. Die formelle Dimension der Einklagbarkeit wird zutreffend als „prozessuale Justiziabilität“ bezeichnet.⁶⁶ Neben Gerichtsverfahren, die häufig als ideales Mittel zur Durchsetzung angesehen werden,⁶⁷ kommen „quasi-judizielle“ Verfahren vor Menschenrechtsausschüssen in Betracht, die sogar gewisse strukturelle Vorteile aufweisen.

I. Gerichtsverfahren

Die Kompetenz zum Erlass verbindlicher Urteile über das Recht auf Nahrung bleibt bis auf wenige Ausnahmen weiterhin nationalen Gerichten überlassen.

1. Internationale und regionale Ebene

Der Internationale Gerichtshof kann nur von Staaten angerufen werden und stellt deshalb kein Menschenrechtsgericht im engeren Sinne dar.⁶⁸

⁶⁵ *Fischer-Lescano, A.* (2005): Globalverfassung, S. 31ff.

⁶⁶ Vgl. Krennerich 2013 (Fn. 63), S. 117.

⁶⁷ So etwa *Riedel, E.* (2008): Zur Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht, in: Zimmermann/Giegerich (Hrsg.), Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter, S. 79.

⁶⁸ Siehe *Thiele, C.* (2013): „Der Schutz der Menschenrechte durch den IGH“. In: AVR 51, S. 1.

Auf regionaler Ebene sind drei Menschenrechtsgerichtshöfe eingerichtet worden, deren Zuständigkeit mit Blick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) jedoch zum Teil beschränkt wurde. So darf der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) nur die Europäische Menschenrechtscharta auslegen. Die Europäische Sozialcharta wird durch den Europäischen Sozialausschuss überwacht, der im Rahmen obligatorischer Berichtsverfahren und eines fakultativen Kollektivbeschwerdeverfahrens⁶⁹ lediglich Empfehlungen aussprechen kann. Die Rechtsprechungsbefugnis des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (IAGMR) erstreckt sich explizit nur auf zwei wsk-Rechte, namentlich die Gewerkschaftsfreiheit und das Recht auf Bildung.⁷⁰ Im Gegensatz zum EGMR kann der IAGMR nicht unmittelbar von Individuen angerufen werden.⁷¹ Allein der im April 2004 eingerichtete Afrikanische Gerichtshof für Menschenrechte verfügt über eine umfassende Jurisdiktionsbefugnis, die er bislang jedoch nicht zur Konkretisierung sozialer Rechte nutzen konnte.⁷²

2. Nationale Ebene

Vor nationalen Gerichten kann das Recht auf Nahrung eingeklagt werden, soweit dieses in der Verfassung verbürgt ist. In Ländern, die das „right to food“ nicht garantieren,⁷³ könnte dieses mittelbar durch die Berufung auf einen Menschenrechtsvertrag geltend gemacht werden, der vom Heimatstaat ratifiziert wurde. Knuth und Vidar gehen davon aus, dass das Recht auf Nahrung theoretisch in insgesamt 106 Ländern eingeklagt werden

69 Nur 13 der 47 Europaratmitglieder haben sich diesem Mechanismus durch Ratifikation des Zusatzprotokolls unterworfen, siehe Council of Europe, Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints, 9.11.1995, vgl. C.E.T.S. No. 158.

70 Art. 19 Abs. 6 des Protokolls von San Salvador (Fn. 28).

71 Im interamerikanischen System müssen Individualbeschwerden zunächst vor der Menschenrechtskommission erhoben werden (Art. 44 AMRK), die sich (wie die Vertragsstaaten) an den IAGMR wenden kann (Art. 61 I AMRK).

72 Die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union können die Zuständigkeit des AGMR für Individualbeschwerden anerkennen, Art. 5 III Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights.

73 Zur Anerkennung von Zugangsrechten auf Grundlage anderer Grund- und Menschenrechte unten § 5.

könnte.⁷⁴ Allerdings scheint diese Schlussfolgerung voreilig. Völkervertragliche Normen, die nach dem innerstaatlichen Recht Gültigkeit beanspruchen, sind nicht automatisch einklagbar. Gerichte machen die unmittelbare Anwendbarkeit eines völkerrechtlichen Rechtssatzes in der Regel von der Erfüllung weiterer Voraussetzungen als der bloßen Ratifikation abhängig. Der „self-executing“-Charakter einer völkerrechtlichen Norm wird häufig von subjektiven Kriterien wie der Intention der Vertragsparteien oder objektiven Kriterien wie der hinreichenden Bestimmtheit der Norm abhängig gemacht.⁷⁵

3. Unmittelbare Anwendbarkeit

Wenngleich eine Völkerrechtsbestimmung kein subjektives Recht vorsehen muss, um unmittelbar anwendbar zu sein,⁷⁶ steht diese Frage in Menschenrechtsverfahren, in denen individuelle Ansprüche geltend gemacht werden, im Vordergrund.⁷⁷ In der Menschenrechtswissenschaft werden häufig allein das Diskriminierungsverbot und die abwehrrrechtliche Seite der im UN-Sozialpakt enthaltenen Rechte als unmittelbar einklagbar angesehen.⁷⁸

Der UN-Sozialausschuss hat ursprünglich die Ansicht vertreten, dass zumindest einzelne Freiheits- und Gleichheitsrechte des IPwskR als unmittelbar anwendbare Normen einzustufen sind.⁷⁹ Später hat das CESCR festgestellt, dass der „self-executing“-Charakter eines Paktrechts im Einzelfall zu prüfen ist und jedem wsk-Recht eine weitreichende einklagbare

74 Knuth & Vidar 2011 (Fn. 6), S. 18.

75 Siehe Kaiser, K. (2013): Treaties, Direct Applicability, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Rn. 11 bis 20.

76 Vgl. Bleckmann, A. (1970): Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, S. 92ff. (103) und 174.

77 Vgl. Craven, M. (1993): „The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“. In: Netherlands International Law Review, 40, S. 392.

78 Ebd., S. 395; siehe auch Trilsch, M. (2012): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, S. 103ff.

79 CESCR, General Comment No. 3 (1990): *The nature of States parties' obligations* (article 2, paragraph 1, of the Covenant), v. 04.12.1990, E/1991/23-E/C.12/1990/8 and Corr.1, annex III, [im Folgenden: CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*], Rn. 5.

Dimension zugesprochen.⁸⁰ Im Berichtsverfahren rügt der Ausschuss regelmäßig diejenigen Vertragsstaaten, deren Gerichte die unmittelbare Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts ablehnen.⁸¹

Während das Schweizerische Bundesgericht die Einklagbarkeit des Rechts auf Nahrung aufgrund des progressiven Charakters des UN-Sozialpakts negierte,⁸² haben das argentinische und kolumbianische Verfassungsgericht jeweils die unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 11 Abs. 1 IPwskR anerkannt.⁸³ In Deutschland hat das Bundesverwaltungsgericht im Hinblick auf das Recht auf Bildung (Art. 13 IPwskR) eine direkte Geltung des UN-Sozialpakts angedacht.⁸⁴

II. Quasi-judizielle Verfahren

Das Recht auf Nahrung kann zudem im Wege quasi-judizieller Verfahren zur Geltung gebracht werden. Die meisten Menschenrechtspakte werden ausschließlich durch Menschenrechtskommissionen überwacht, die sich aus unabhängigen Expertinnen und Experten zusammensetzen und lediglich Empfehlungen aussprechen dürfen. Dies betrifft auf regionaler Ebene die Arabische Menschenrechtscharta⁸⁵ sowie auf internationaler Ebene sämtliche Menschenrechtspakte wie den UN-Sozialpakt.

1. Berichtsverfahren

Berichtsverfahren, in denen Menschenrechtsausschüsse die Umsetzung von Menschenrechtspakten kontrollieren, weisen strukturelle Vorteile

80 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 10 und 11.

81 Z.B. CESCR (2013): Concluding Observations – *Japan*, 10 June, E/C.12/JPN/CO/3, Rn. 7; CESCR (2013): Concluding Observations – *Belgium*, 23 December, E/C.12/BEL/CO/4, Rn. 7.

82 Schweizerisches Bundesgericht, *E.M. gegen Kantonale Steuerverwaltung St. Gallen*, Urt. v. 24.05.1996, Erwägung 2a mit Verweis auf *Verband Studierender gegen Regierungsrat des Kantons Zürich*, Urt. v. 11.02.1994, Erwägung 5.

83 Unten § 5 A II 2 (S. 182ff).

84 BVerwG, *Studiengebühren*, Urt. v. 29.04.2009, Az. 6 C 16.08, Rn. 46.

85 Zur Überwachung der Charta wurde ein siebenköpfiger Ausschuss, das Arab Human Rights Committee eingerichtet, Art. 45 der Arabischen Charta (Fn. 30).

auf:⁸⁶ Sie decken längere Zeiträume ab und nehmen das gesamte staatliche Handeln in den Blick. Außerdem sind sie obligatorisch und periodisch, so dass ein fortdauernder Lernprozess im Wege eines konstruktiven Dialogs zwischen Ausschüssen und Regierung möglich ist. Im Unterschied dazu widmen sich Gerichte Einzelfällen, die nur dann behandelt werden, wenn es sich Betroffene leisten können, den oftmals zeit- und kostenaufwändigen Klageweg zu beschreiten.

Die Berichtsprozedur wird meist als politisches Überprüfungsverfahren bezeichnet.⁸⁷ Dies erkennt den kommunikativen Bezug dieser Prozesse, in denen menschenrechtlich argumentiert wird. So wird dem UN-Sozialausschuss aufgrund seiner formellen Unabhängigkeit und seiner engen Kooperation mit NGOs, die ihn mit zusätzlichen Informationen versorgen, zu Recht eine quasi-judizielle Funktion zugesprochen.⁸⁸

2. Individualbeschwerdeverfahren

Erst seit kurzer Zeit besteht die Möglichkeit, das Recht auf Nahrung im Wege von Individualbeschwerdeverfahren vor Menschenrechtsausschüssen geltend zu machen. Dies betrifft das Abkommen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (seit 2008),⁸⁹ die Frauenrechtskonvention (seit 2010),⁹⁰ den UN-Sozialpakt (seit 2013)⁹¹ und das Kinderrechtsübereinkommen (seit 2014).⁹² Die Zusatzprotokolle sind in unterschiedlichem Umfang ratifiziert worden: Die Zahlen liegen zwischen 17 Vertragsstaaten

86 Vgl. Davy, U. (2011): Welche rechtlichen Grundregeln müssen für einen wirksamen Menschenrechtsschutz gelten?, in: Gusy (Hrsg.), Grundrechtsmonitoring, S. 238 (242ff.).

87 So etwa Riedel 2008 (Fn. 67), S. 76.

88 Craven, C. R. M. (2002): The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, S. 57; Klee, K. (2000): Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, S. 265. Zum Berichtsverfahren vor dem CESCR ausführlich unten § 2 A II 1 (S. 54ff.).

89 Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 13.12.2006, A/RES/66/138.

90 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. 6.10. 1999, A/RES/54/4.

91 Dazu unten § 2 A II 2 (S. 56).

92 Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 27.01.2012, A/RES/66/138.

(Kinderrechtskonvention)⁹³ und 106 Vertragsparteien (Frauenrechtskonvention).⁹⁴

Auch wenn Menschenrechtsorgane am Ende solcher Einzelfallverfahren nur ihre Ansichten veröffentlichen können, denen keine verbindliche Wirkung zukommt, wird in der Menschenrechtswissenschaft zutreffend von „quasi-judiziären Verfahren“ gesprochen.⁹⁵ Denn die Entscheidungen weisen normativ und tatsächlich einen Präzisionsgehalt wie Urteile auf.

D. Einordnung

Gültigkeit

Die formal-juristische Geltung des Rechts auf Nahrung konnte anhand seiner ausdrücklichen Kodifizierung in Verfassungsurkunden und völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen belegt werden. In 48 Staaten sind subjektive Rechte auf Nahrung verfassungsrechtlich anerkannt. Das „right to food“, das völkerrechtlich in Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts verankert wurde, ist expliziter Bestandteil besonderer Menschenrechtsverträge wie der Frauenrechtskonvention, regionaler Menschenrechtspakte wie der Banjul-Charta sowie regionaler Fakultativprotokolle wie dem Protokoll von San Salvador geworden.

Begründung

Die Verbindlichkeit des Rechts auf Nahrung ist in dreifacher Hinsicht rechtfertigbar. Erstens sollte in einer demokratischen Gesellschaft, die dem Prinzip der Menschenwürde verpflichtet ist, der Zugang zu Nahrung für alle hilfsbedürftigen Menschen stets gesichert sein. Niemand, der unter Hunger leidet, kann seine kulturellen, politischen, sozialen, wirtschaftlichen und zivilen Rechte sinnvoll wahrnehmen oder ein würdiges Leben führen.

Zweitens ist das „right to food“ zugleich als ein Ermächtigungsrecht zu verstehen, dass es jeder Person ermöglichen sollte, sich und nahestehende

93 U.N.T.C., Chapter IV, No. 11d (Stand: Mai 2015).

94 U.N.T.C., Chapter IV, No. 8b (Stand: Mai 2015).

95 So etwa Riedel 2008 (Fn. 67), S. 77.

§ 1 Die Geltung des Rechts auf Nahrung

Personen, soweit wie möglich, selbst zu ernähren. Deshalb ist der Eigenanbau von Nahrung als Schutzgut anzusehen. Drittens kann die gesellschaftliche Funktion des „right to food“ darin gesehen werden, es Personen und Gruppen, die unter Mangel- und Unterernährung leiden, zu ermöglichen, vor einem unabhängigen Spruchkörper die Ergreifung notwendiger Gegenmaßnahmen einzufordern.

Durchsetzbarkeit

Die prozessuale Justiziabilität hängt auf nationaler Ebene davon ab, ob und inwieweit das Recht auf Nahrung verfassungsrechtlich garantiert ist oder unter Berufung auf einen internationalen Menschenrechtspakt, der wie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte das „right to food“ beinhaltet, gerichtlich geltend gemacht werden kann. Die unmittelbare Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts ist bislang nur von einzelnen Gerichten ausdrücklich anerkannt worden.

Die Durchsetzbarkeit auf internationaler Ebene ist durch die Einrichtung von Individualbeschwerdeverfahren zum UN-Sozialpakt, der Behinderten-, Frauen- und der Kinderrechtskonvention gestärkt worden. Das Berichtsverfahren vor dem Committee on Economic Social and Cultural Rights weist den Vorteil auf, dass die Umsetzung des Rechts auf Nahrung über einen längeren Zeitraum beurteilt werden kann. Zudem ist dieses Verfahren obligatorisch und periodisch, so dass strukturelle Menschenrechtsfragen tendenziell besser behandelt werden können, als dies im Rahmen von Einzelfallentscheidungen möglich ist.

§ 2 Die Ausschussdogmatik

Nachdem die wesentlichen Herausforderungen, die menschenrechtliche Klageverfahren wider den Hunger zu bewältigen haben, dargestellt wurden (§ 1), soll in diesem Kapitel der normative Gehalt des Rechts auf Nahrung konkretisiert werden. Die dogmatische Frage, welche Rechte und Pflichten aus dem „right to food“ im Einzelfall abgeleitet werden sollen, wird anhand der Dogmatik des UN-Sozialausschusses entfaltet. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 vom Mai 1999 des unabhängigen Expertengremiums,¹ das die Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) überwacht, gilt als die weltweit anerkannteste Interpretation des „right to food“.² Ihr Stellenwert wird von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Rahmen ihrer jährlichen Resolution zum Recht auf Nahrung stets aufs Neue betont.³ Der Inhalt der Kommentierung, die nur acht Seiten umfasst, wird im Kontext der gesamten Ausschussdogmatik, die sich aus den bislang 21 veröffentlichten General Comments erschließt, verortet.

Zu Beginn wird die Stellung des UN-Sozialausschusses dargestellt (A). Danach werden grundlegende Anforderungen an die Realisierung des Rechts auf Nahrung geschildert, die jeder Vertragsstaat beachten muss (B). Sodann werden die Staatenpflichten beschrieben, die der Ausschuss aus den Paktrechten wie dem „right to food“ ableitet (C).

A. Die Stellung des UN-Sozialausschusses

Das Committee on Economic Social and Cultural Rights (CESCR) hat Ende der 1980er Jahre begonnen, eine umfassende Dogmatik zum Verständ-

1 CESCR, General Comment No. 12 (1999): *The right to adequate food* (Art. 11 of the Covenant), v.12.05.1999, E/C.12/1999/5 [im Folgenden: CESCR, General Comment 12 – *the right to food*]. Alle folgenden Übersetzungen basieren auf Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen (2003): Ausschuss für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung 12, E/C.12/1999/5.

2 Söllner, S. (2007a): „The „Breakthrough“ of the Right to Food“. In: Max Planck UNYB 11, S. 391 (396).

3 Zuletzt UNGA, Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177, Rn. 38.

§ 2 Die Ausschussdogmatik

nis der im IPwskR niedergelegten Rechte zu entwickeln. Das CESCR wurde 1985 auf Grundlage einer Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen gegründet.⁴ Der UN-Economic and Social Council (ECOSOC) hat damit seine Aufgabe zur Überwachung der Umsetzung des IPwskR an den Ausschuss delegiert.⁵

I. Zusammensetzung

Das CESCR, das im Jahr 1987 seine Arbeit aufnahm,⁶ setzt sich aus 18 unabhängigen Mitgliedern zusammen. Diese werden vom ECOSOC gewählt und sollen über anerkannte Kompetenzen im Bereich der Menschenrechte verfügen.⁷ Das Gremium wird durch eine/n Vorsitzende/n geleitet.⁸ Die Ausschussmitglieder arbeiten ehrenamtlich, verfügen über geringe Geschäftsapparate und treffen sich zweimal im Jahr zu einer dreiwöchigen Sitzung.⁹

II. Aufgabenbereiche

1. Staatenberichtsverfahren

Das CESCR hat seit Anfang der 1990er Jahre das im UN-Sozialpakt vorgesehene Berichtsverfahren ausgestaltet. Die Vertragsparteien sind verpflichtet, den Erstbericht innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Paktes vorzulegen und müssen danach regelmäßig alle fünf Jahre einen Folgebericht präsentieren.¹⁰ Ein vorbereitender Ausschuss (*pre-sessional working group*) prüft den vorgelegten Bericht auf mögliche

4 UN Economic and Social Council, Resolution 1985/17, v. 28.05.1985.

5 Nach Art. 17 I des UN-Sozialpakts steht dem Wirtschafts- und Sozialausschuss die Befugnis zu, ein „Programm“ für das Staatenberichtsverfahren zu verabschieden.

6 Siehe *Alston, P. & Simma, B.* (1987): „First Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights“. In: *American Law Journal*, Vol. 81, S. 747ff.

7 ECOSOC, Resolution 1985/17 (Fn. 4), lit. b).

8 CESCR, Rules of Procedure, adopted by the Committee at its third session (1989), E/C.12/1990/4/Rev. 1, v. 01.09.1993, Rule 14.

9 OHCHR (1991): Fact Sheet No.16 (Rev. 1), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

10 CESCR, Rules of Procedure (Fn. 8), Rule 58, No. 2.

Schwachstellen und erstellt eine Liste mit kritischen Nachfragen (*list of issues*).¹¹ Die eigentliche Verhandlung des Staatenberichts findet in einer öffentlichen Sitzung in Genf statt, an der eine Regierungsdelegation sowie regelmäßig NGOs und interessierte Vertreter von UN-Sonderorganisationen teilnehmen.¹² Am Verfahrensende verabschiedet der Ausschuss sog. „Abschließende Bemerkungen“ (*Concluding Observations*), in denen Fortschritte und Defizite benannt sowie Empfehlungen über weitere Umsetzungsschritte ausgesprochen werden.¹³ Ferner hat das Komitee ein nachgelagertes Verfahren (*follow-up-procedure*) zur weiteren Umsetzungskontrolle entwickelt.¹⁴

Durch die Einbindung von NGOs konnte die Effektivität des Verfahrens wesentlich gestärkt werden.¹⁵ Das CESCR war das erste Menschenrechtsorgan, das die formelle Beteiligung von NGOs zugelassen hat.¹⁶ Akkreditierte NGOs können schriftliche Stellungnahmen einbringen,¹⁷ die als sog. „Schatten- oder Parallelberichte“ den offiziellen Staatenbericht ergänzen.¹⁸ Zudem können sie mündliche Stellungnahmen während der Ausschusssitzungen abgeben.¹⁹ Mittlerweile wird nahezu jedes Berichtsverfahren von „shadow reports“ begleitet.²⁰ In Einzelfällen, in denen ein Vertragsstaat nach mehrmaliger Aufforderung keine Rechenschaft über die Umsetzung des IPwskR abgelegt hat, gründet der UN-Sozialausschuss seine Abschließenden Bemerkungen zuweilen allein auf NGO-Informationen.²¹ NGOs fungieren als Brücke zwischen dem Berichtsverfahren und

11 Ebd., Rule 63, dazu *Schneider, J.* (2004): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte auf internationaler Ebene, S. 12.

12 CESCR, Rules of Procedure (Fn. 8), Rule 62.

13 Vgl. ebd., Rule 64.

14 CESCR, Report on the twentieth and twenty-first sessions, 26 April – 14 May 1999, 15 November – 3 December 1999, E/2000/22, Rn. 38.

15 Vgl. *Simma, B.* (1998): Die vergessenen Rechte. Bemühungen zur Stärkung des VN-Sozialpakts, in: Ruland/v. Maydell/Papier (Hrsg.), Festschrift Zacher, Verfassung Theorie und Praxis des Sozialstaats, S. 867 (877f.).

16 *Langford, M. & King, J. A.* (2008): Committee on Economic Social and Cultural Rights, Past Present and Future, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 478.

17 CESCR, Rules of Procedure (Fn. 8), Rule 69 Nr. 1.

18 Krennerich 2013 (oben § 1 Fn. 63), S. 392 u. 449.

19 CESCR, Rules of Procedure (Fn. 8), Rule 69 Nr. 2 und 3.

20 Vgl. Davy 2011 (oben § 1 Fn. 86), S. 263.

21 Vgl. Schneider 2004 (Fn. 11), S. 13; Langford & King 2008 (Fn. 16), S. 479.

der nationalen Öffentlichkeit.²² Sie tragen dazu bei, dass über den Ausgang der Berichtsverfahren in den Medien berichtet wird, verfassen eigene Stellungnahmen und erhöhen damit den Druck auf die Regierung, die beanstandeten Mängel zu beseitigen.

2. Individualbeschwerde

Die Stellung des CESCR ist durch die Einführung eines Individualbeschwerdeverfahrens gestärkt worden.²³ Danach sind Einzelpersonen und Gruppen befugt, Beschwerden (*communications*) wegen einer Verletzung von wsk-Rechten einzureichen.²⁴

Das Zusatzprotokoll sieht umfassende Informationsrechte und die Möglichkeit eines Untersuchungsverfahrens vor. Bei der Prüfung einer Mitteilung kann der Ausschuss gegebenenfalls einschlägige Unterlagen anderer Organe, Sonderorganisationen, Fonds, Programme und Mechanismen der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen heranziehen.²⁵ Außerdem darf der Ausschuss bei Erhalt zuverlässiger Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen eines Paktrechts hinweisen, eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine vertrauliche Untersuchung vor Ort durchzuführen.²⁶

Allerdings darf der Ausschuss keine verbindlichen Entscheidungen treffen, sondern kann am Verfahrensende lediglich Ansichten (*views*) veröffentlichen.²⁷ Das Fakultativprotokoll, das im Mai 2013 in Kraft trat, ist bislang durch 20 Staaten ratifiziert worden.²⁸ Eine Mitteilung ist nur zulässig, soweit sie sich auf einen Sachverhalt bezieht, der nach dem Inkraft-

22 Vgl. Langford & King 2008 (Fn. 16), S. 477 u. 481.

23 UNGA, Resolution v. 10.12.2008, Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A/RES/63/117 [im Folgenden: Zusatzprotokoll].

24 Art. 2 Zusatzprotokoll.

25 Art. 8 III Zusatzprotokoll.

26 Art. 14 Zusatzprotokoll; der Ausschuss behält sich das Recht vor, Menschen vor Ort anzuhören und Zeugen zu vernehmen, CESCR, Provisional rules of procedure under the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 15.01.2013, E/C.12/49/3, Art. 31.

27 Art. 9 I Zusatzprotokoll.

28 U.N.T.C., Chapter IV, 3a (Stand Mai 2015).

treten des Protokolls eingetreten ist.²⁹ Ferner muss der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft sein.³⁰ Das Individualbeschwerdeverfahren soll nationale Schutzsysteme ergänzen. Der Ausschuss hat Juni 2015 seine erste Individualentscheidung veröffentlicht und Spanien den unzureichenden Schutz des Rechts auf Wohnraum (Art. 11 I IPwskR) vorgeworfen.³¹

3. Allgemeine Bemerkungen

Ein Instrument eigener Art, das von anderen Menschenrechtsausschüssen ebenfalls genutzt wird, stellen sog. „Allgemeine Bemerkungen“ (*General Comments*) dar, welche die Vertragsstaaten über ihre Berichtspflichten aufklären und den normativen Gehalt einzelner Paktrechte bestimmen sollen.³² Auch wenn diese Dokumente keine unmittelbaren Rechtspflichten begründen, sind die Vertragsstaaten zumindest verpflichtet, die ausgeführten Grundsätze beim Abfassen ihrer Staatenberichte zu berücksichtigen.³³ Aufgrund ihrer Bedeutung für das Verständnis der Paktrechte wird diesem Instrument ein quasi-gesetzgeberischer Charakter zugesprochen.³⁴ Durch die Bezugnahme auf Allgemeine Bemerkungen in den Berichtsverfahren kann eine Anwendungspraxis im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. b) der Wiener Vertragsrechtskonvention begründet werden, die ihrerseits bei der Auslegung des IPwskR zu beachten ist.³⁵

Ferner können Allgemeine Bemerkungen bei der Auslegung des nationalen Rechts herangezogen werden. Die Vertragsstaaten sollen das nationale Recht soweit wie möglich im Einklang mit dem UN-Sozialpakt auslegen.³⁶ Auch weil General Comments im Konsensverfahren beschlossen

29 Art. 3 II b Zusatzprotokoll (Fn. 23).

30 Art. 3 I Satz 1 Zusatzprotokoll (Fn. 23).

31 Der Sachverhalt betraf eine Zwangsräumung wegen Nichtzahlung eines Hauskredits, CESCR, Comunicación N° 2/2014, 17 de junio de 2015, E/C.12/55/D/2/2014.

32 Ein Überblick findet sich bei Nisuke, A. (2010): General Comments/Recommendations, Max Planck Encyclopedia of Public International Law; siehe auch CESCR, Rules of Procedure (Fn. 8), Rule 65.

33 Klein, E. (2001): General Comments, in: Ipsen/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Recht – Staat – Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich Rausching, S. 308.

34 Nisuke 2010 (Fn. 32), Rn. 41.

35 Wiener Konvention über das Recht der Verträge v. 1969, U.N.T.S. Bd. 1155, 331; BGBl. 1985 II S. 926.

36 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 15.

werden, sind sie als Lehrmeinungen der fähigsten Völkerrechtler im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. d) des Statuts des Internationalen Gerichtshofs anzusehen,³⁷ die als Hilfsmittel bei der Auslegung des IPwskR zu berücksichtigen sind.³⁸ So hat das Bundesverwaltungsgericht eine Kommentierung des CESCR zur Ausdeutung der völkerrechtlichen Pflichten Deutschlands herangezogen. Diese beschrieben „in autorisierter Form die Standards in der Praxis des Sozialausschusses“, dienten „als Interpretationshilfe“ und prägten „so das Verständnis der vertraglichen Rechtsbegriffe durch die Vertragsstaaten“.³⁹

B. Grundelemente

Gleich zu Beginn seiner Kommentierung des Rechts auf Nahrung verweist das Komitee auf einen Idealzustand, der dem Ziel der Nahrungssicherheit gleicht. Danach gilt dieses als verwirklicht, wenn

jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hat.⁴⁰

Nach der Abschlusserklärung des ersten FAO-Welternährungsgipfels, der im November 1996 in Rom abgehalten wurde, gilt das Ziel der Nahrungssicherheit als erreicht, wenn

all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.⁴¹

Der Ausschuss belässt es nicht bei der Beschreibung dieses utopischen Globalzustands, sondern benennt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 (1999) zugleich allgemeine Anforderungen, die den individuellen Zugang zu Nahrung für alle ermöglichen sollen. Diese Grundelemente (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Nachhaltigkeit und Angemessenheit) wei-

37 Statut des Internationalen Gerichtshofs v. 26.06.1945, UNCIO Band 15, S. 355; BGBl. 1973 II S. 505.

38 Vgl. *Fischer-Lescano, A.* (2014): Human Rights in Times of Austerity Policy, S. 33.

39 BVerwG – *Studiengebühren*, Urteil v. 29.04.2009, Az. 6 C 16.08, Rn. 48.

40 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 6.

41 FAO, Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, Rome: World Food Summit, November 13–17, 1996.

sen ebenfalls eine unverkennbare Nähe zu den Dimensionen des Konzepts der Nahrungssicherheit auf, dessen Ursprung kurz zu schildern ist.

I. Das Konzept der Nahrungssicherheit

Das Konzept der Nahrungssicherheit ist vor dem Hintergrund der Welternährungskrise in den 1970er Jahren durch die UN-Welternährungsorganisation entwickelt worden.⁴² Es lässt sich sowohl als politisches Leitziel der Food and Agriculture Organization (FAO) als auch als wissenschaftliches Analysetool begreifen, das zur Erforschung des Ausmaßes und der Ursachen von Hunger genutzt wird.⁴³

Die Forderung nach Anerkennung des Rechts auf Nahrung ist frühzeitig mit dem Ziel der „food security“ verbunden worden. Während die erste UN World Food Conference 1974 das Recht, frei von Hunger und Mangelernährung zu leben, betonte,⁴⁴ beziehen sich alle folgenden Welternährungsgipfel zugleich auf das Recht auf angemessene Ernährung.⁴⁵ Der Welternährungsgipfel von 1996 ermunterte den UN-Sozialausschuss, die Umsetzungskontrolle von Art. 11 IPwskR zu intensivieren,⁴⁶ was diesen zur Verabschiedung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 veranlasste.

Mittlerweile werden die Dimensionen der Verfügbarkeit, des Zugangs, der Stabilität und der Nutzung mit dem Konzept der Nahrungssicherheit verbunden. Diese vier Säulen spiegeln sich in der Abschlusserklärung des dritten FAO-Welternährungsgipfels (2009) wider:

The four pillars of food security are availability, access, utilization and stability. The nutritional dimension is integral to the concept of food security.⁴⁷

42 FAO (2003), *Trade Reforms and Food Security*, S. 26.

43 Vgl. *Bals, C., Harmeling, S. & Windfuhr, M.* (2008): *Climate Change, Food Security and the Right to Food*, S. 42 und 57.

44 World Food Conference, *Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition*, v. 16.11.1974, UNGA Resolution 3348 (XXIX), Rn. 1.

45 FAO, *Declaration on World Food Security 1996* (Fn. 41), Einleitung und Rn. 13; zuletzt UN Second International Conference on Nutrition, *Rome Declaration on Nutrition*, November 2014, Rn. 3.

46 Ebd., Rn. 61. Objective 7.4 (c).

47 FAO, *Declaration of the World Food Summit on Food Security*, Rom, November 2009, Rn. 2 (Fußnote 1).

II. Parallelen

Die Grundelemente des „right to food“ sollen mit den Dimensionen der „food security“ verglichen werden, um Unterschiede und Parallelen zwischen menschenrechtlichen Anforderungen und politischen Zielsetzungen aufzuzeigen.

1. Verfügbarkeit

Ursprünglich wurde das Konzept der Nahrungssicherheit primär mit dem Ziel der Verfügbarkeit (*availability*) verbunden.⁴⁸ Vor dem Hintergrund einer globalen Produktionskrise in den 1970er Jahren wurden auf dem ersten UN-Welternährungsgipfel (1974) alle Regierungen aufgefordert, zusammenzuarbeiten, um eine höhere Nahrungsproduktion und eine ausgewogenere und effizientere Verteilung von Agrargütern und Nahrungsmitteln zu erreichen.⁴⁹ Mittlerweile bezieht die FAO das Konzept der Verfügbarkeit allein auf die nationale Ebene. Jeder Staat soll ausreichende Nahrungsmittel durch inländische Produktion oder Importe (einschließlich Nahrungshilfen) sichern.⁵⁰

Aus Sicht des CESCR verlangt das Konzept der Verfügbarkeit Nahrungsmittel, „die keine schädlichen Stoffe enthalten und die innerhalb einer bestimmten Kultur akzeptabel sind“ und ausreichen, „um die individuellen Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen“.⁵¹ Der Ausschuss verweist auf „Verteilungs-, Verarbeitungs- und Marktsysteme“, die Nahrungsmittel entsprechend der Nachfrage vom Produktionsort an die Orte bringen, an denen sie benötigt werden.⁵² Anders als die FAO anerkennt der UN-Sozialausschuss zudem eine Form der individuellen Aneignung: Das Verfügbarkeitsselement könne verwirklicht werden, indem Menschen sich dank „ertragreicher Böden oder sonstiger natürlicher Ressourcen unmittelbar

48 Vgl. Shaw, D. J. (2007): World Food Security. A History since 1945, S. 115ff.

49 Universal Declaration 1974 (Fn. 44), Rn. 12.

50 Vgl. FAO (2006a): Fact Sheet Food Security, June, S. 1.

51 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 8.

52 Ebd., Rn. 12.

selbst ernähren“.⁵³ Damit deutet das CESCR ein Recht auf Selbstversorgung an.⁵⁴

2. Zugang

Die zweite Dimension der „food security“, das Zugangselement, wurde erst auf dem FAO World Food Summit (1996) ausdrücklich benannt.⁵⁵ Auch wenn die Regierungen bereits in der UN-Erklärung von 1974 versprochen, größere Anstrengungen im Hinblick auf gefährdete Gruppen und Personen mit niedrigen Einkommen zu unternehmen,⁵⁶ stand zu diesem Zeitpunkt das Ziel der Produktivitätssteigerungen im Vordergrund.⁵⁷ Die Konferenz von 1996 nannte „Armut“ als wesentliche Hungerursache und verabschiedete aufgrund dieser Einschätzung eine Strategie zu ihrer Bekämpfung.⁵⁸ Der Zugang zu Nahrung werde trotz substanzieller Steigerungen der Nahrungsproduktion durch zu niedrige Einkommen, unstabile Versorgung sowie natürliche und menschlich verursachte Katastrophen behindert.⁵⁹

a. Individuelle Dimension

Die Einbeziehung der Zugangsdimension führt zu einer Verschiebung der räumlichen Betrachtungsweise. Während 1974 vor allem die Schaffung eines effektiven Systems der Weltnahrungssicherheit im Vordergrund stand,⁶⁰ geht die Erklärung von 1996 davon aus, dass ebenfalls Faktoren auf Haushaltsebene einbezogen werden müssen.⁶¹ Allgemein kann der Zu-

53 Ebd.

54 Dazu ausführlich unten § 5 B (S. 189ff.).

55 Declaration on World Food Security 1996 (Fn. 41), Rn. 2; Commitment Two.

56 Universal Declaration 1974 (Fn. 44), Rn. 2.

57 Vgl. FAO 2003 (Fn. 42), S. 26.

58 FAO Declaration on World Food Security 1996 (Fn. 41), Rn. 2; Commitment Two.

59 Ebd., Einleitung.

60 Universal Declaration 1974 (Fn. 44), Rn. 12.

61 Ebd., Rn. 1.

gang zu Nahrung durch Zubilligung von Ressourcen oder Rechten sichergestellt werden.⁶²

Die Erkenntnis, dass Hunger nicht allein durch Produktionsausfälle verursacht wird, geht auf Forschungsarbeiten Amartya Sens zurück.⁶³ Der indische Wirtschaftswissenschaftler und Philosoph wandte sich gegen die gängige Lesart, wonach Hungersnöte allein durch Ernte- und Importausfälle verursacht würden.⁶⁴ Sein Berechtigungsansatz (*entitlement approach*) steht für eine differenzierte Betrachtung von Hungerkrisen, welche auf die ökonomischen Austauschverhältnisse abstellt, die den Zugang zu Nahrung ermöglichen.⁶⁵ Danach bilden die in einer Marktgemeinschaft rechtlich abgesicherten Ermächtigungen (u.a. Handels-, Produktions-, Arbeits-, sowie Erb- oder Transferbeziehungen) den Ausgangspunkt der Analyse.⁶⁶ Ursachen von Hungerkrisen sollen aus der Perspektive der Betroffenen bestimmt und entsprechende Lösungswege aufgezeigt werden. Sen machte unterschiedliche Gründe, wie Ernteausfälle, Missernten, Einkommensrückgänge durch verschlechterte Tauschbeziehungen, Inflation, Spekulation und die Verweigerung von Fischfangrechten, für die von ihm untersuchten Hungerkrisen verantwortlich.⁶⁷

b. Zugänglichkeit

Mit dem Begriff der Zugänglichkeit benennt der UN-Sozialausschuss strukturelle Voraussetzungen des individuellen Zugriffs. Die tatsächliche Zugänglichkeit (*physical accessibility*) sei gegeben, wenn angemessene Nahrungsmittel für alle, insbesondere hilfsbedürftige Menschen wie Säuglinge, Kleinkinder, ältere Personen und Menschen mit körperlichen Behinderungen, erreichbar sind.⁶⁸ Die Erreichbarkeit sei ebenso für Opfer von Naturkatastrophen sicherzustellen.

Das Konzept der ökonomischen Zugänglichkeit (*economic accessibility*) erfordert, dass Lebensmittel zu angemessenen Preisen nachgefragt wer-

62 Vgl. Definition in FAO Fact Sheet 2006 (Fn. 50), S. 1.

63 Ebd.

64 Sen, A. (1981): Poverty and Famines.

65 Ebd., S. 162.

66 Ebd., S. 2ff., S. 162.

67 Ebd., S. 159.

68 Vgl. CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 13.

den können.⁶⁹ Als Synonym wird der Begriff der Erschwinglichkeit (*affordability*) verwendet. Die mit dem Nahrungserwerb verbundenen Kosten dürften nicht so hoch ausfallen, dass die Befriedigung anderer grundlegender Bedürfnisse gefährdet oder beeinträchtigt wird. Der Zugang könne ebenso durch Rechtsansprüche auf Sozialleistungen sichergestellt werden.

3. Stabilität/Nachhaltigkeit

Die Dimension der Stabilität ist als solche erst auf der dritten FAO-Weltnahrungskonferenz (2009) mit Blick auf das zu erwartende Bevölkerungswachstum und den Klimawandel benannt worden.⁷⁰ Die Dimension der „stability“ wurde zur Analyse der Auswirkungen der Erderwärmung auf das Nahrungssystem entwickelt und meint die ständige Verfügbarkeit und den ständigen Zugang zu Nahrung.⁷¹ Betrachtet werden sollen die langfristigen Entwicklungen in der Produktion, der Lagerung, der Verarbeitung, der Verteilung und der Vermarktung von Lebensmitteln.⁷²

Das vom CESCR beschriebene Grundelement der Nachhaltigkeit (*sustainability*) gleicht der Stabilitätsdimension und zielt ebenfalls auf die langfristige Verfügbarkeit und den langfristigen Zugang.⁷³

In der Kommentierung des Rechts auf Bildung führt das CESCR zudem den Begriff der Adaptierbarkeit (*adaptability*) ein.⁷⁴ Dieser Aspekt kann als Spezifizierung des Nachhaltigkeitsgedankens verstanden werden. Danach sollen Bildungskonzepte in flexibler Weise an die sich wandelnden Anforderungen und Bedürfnisse der Gesellschaft und der Lernenden angepasst werden.⁷⁵ Der Begriff der Adaptierbarkeit wird vom Ausschuss zugleich in Bezug auf das Recht auf kulturelle Teilhabe hervorgehoben und deutet in diesem Zusammenhang auf die nötige Flexibilität bei der Planung und Durchführung staatlicher Strategien, Programme und sonstiger

⁶⁹ Ebd.

⁷⁰ FAO, Declaration on Food Security 2009 (Fn. 47), Rn. 4 und 5.

⁷¹ FAO (2007a): Climate Change and Food Security: A Framework Document, S. 21.

⁷² Ebd., S. 4.

⁷³ CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 7.

⁷⁴ CESCR, General Comment No. 13 (1999): *The right to education* (article 13 of the Covenant), v. 8.12.1999, E/C.12/1999/10 [im Folgenden: CESCR, General Comment 13 – *right to education*], Rn. 6d.

⁷⁵ Ebd.

Maßnahmen mit dem Ziel der Bewahrung und Förderung eines möglichst hohen Maßes an kultureller Vielfalt.⁷⁶

4. Nutzung

Auch die vierte Dimension der „food security“ wird explizit erst im Abschlussdokument der dritten FAO-Konferenz (2009) genannt. Nutzung bezieht sich auf alle zusätzlichen Umstände, die neben ausreichender Nahrung eine Bedingung dafür sind, dass sich Menschen in gesunder Weise ernähren können.⁷⁷ In diesem Sinne betonte schon der zweite FAO World Food Summit den Bedarf an angemessener und sicherer Nahrung sowie Ernährungsaspekte, die neben der Qualität von Mahlzeiten den Zugang zu Trinkwasser, zu Gesundheitsdiensten, zu Bildung und zu sanitärer Versorgung betreffen.⁷⁸ Unter Einbeziehung dieser Dimension wandelt sich das Ziel der Nahrungssicherheit zum anspruchsvolleren Ideal der Ernährungssicherheit. In menschenrechtlicher Hinsicht verdeutlicht die Nutzungsdimension die wechselseitige Interdependenz zwischen dem Recht auf Nahrung und dem Recht auf Wasser (beide Art. 11 IPwskR), dem Recht auf Gesundheit (Art. 12 IPwskR) sowie dem Recht auf Bildung (Art. 13 IPwskR).

5. Angemessenheit

Unter dem Begriff der Angemessenheit (*adequacy*) hebt der Ausschuss hervor, dass Lebensmittel eine gute Qualität aufweisen und zugleich kulturellen Gepflogenheiten entsprechen sollen. Das Recht auf Nahrung verlange nicht nur eine „Mindestration an Kalorien, Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen“.⁷⁹ Vielmehr seien „so weit wie möglich auch mit Nahrungsmitteln und Nahrungsaufnahme verbundene Wertvorstellungen, die mit der Ernährung nichts zu tun haben, und die Besorgnisse infor-

76 CESCR, General Comment No. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a), of the Covenant), v. 21.12.2009, E/C.12/GC/21, Rn. 16(d).

77 FAO 2007a (Fn. 71), S. 21.

78 FAO, Declaration of the World Food Summit: five years later, International Alliance Against Hunger, Rome 2002, Rn. 14.

79 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 6.

mierter Verbraucher hinsichtlich der Art der Lebensmittel, zu denen Zugang besteht“, zu berücksichtigen.⁸⁰

In seiner Kommentierung zum Recht auf kulturelle Teilhabe (Art. 15 I a IPwskR) hebt der Ausschuss darüber hinaus unter dem Begriff der Angebrachtheit (*appropriateness*) eine Anpassung staatlicher Politik an die bestehende kulturelle Vielfalt hervor.⁸¹ Das kulturelle Leben von Minderheiten und indigenen Gemeinschaften sei speziell mit Blick auf das Recht auf Nahrung zu berücksichtigen.⁸²

Diese Anforderungen gehen über das Konzept der Nahrungssicherheit hinaus, das in dieser Hinsicht restriktiver gedeutet und meist auf das Erfordernis eines Mindestmaßes an qualitativer und kulturell akzeptierbarer Nahrung beschränkt wird.⁸³ Während die Rom-Deklaration von 1996 noch das subjektive Element der Nahrungspräferenzen (*food preferences*) betonte, spricht die FAO mittlerweile lediglich von einer ausreichenden Qualität, die gewährleistet sein muss.⁸⁴

Das Komitee verleiht dem Recht auf Nahrung mit dem Ideal der Angemessenheit ein wirtschaftsdemokratisches Element, das eine selbstbestimmte Ernährung verlangt. Danach sollen grundsätzlich sämtliche Wertvorstellungen der Konsumentinnen und Konsumenten Berücksichtigung finden. Diese nicht-ernährungsspezifischen Erwartungen können soziale, ökologische und ethische Aspekte der Nahrungsherstellung mit einschließen, so dass das Element der „adequacy“ eine Ähnlichkeit mit dem Ideal der Ernährungssouveränität aufweist. In diesem Sinne führt Olivier de Schutter in seinem Abschlussbericht als UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung (2014) aus:

Understood as a requirement for democracy in the food systems, which would imply the possibility for communities to choose which food systems to depend on and how to reshape those systems, food sovereignty is a condition for the full realization of the right to food.⁸⁵

80 Ebd., Rn. 11.

81 CESCR, General Comment 21 – *the right to take part in cultural life*, Rn. 16e.

82 Ebd.

83 Vgl. *Pinstrup-Andersen, P.* (2009): “Food security: definitions and measurement”. In: *Food Security*, S. 6.

84 Vgl. Definition FAO Fact Sheet 2006 (Fn. 50), S. 1.

85 *De Schutter, O.* (2014): Final Report: The transformative potential of the right to food, Report of the Special Rapporteur on the right to food, 24 January, A/HRC/25/57, Rn. 50.

C. Staatenpflichten

Nach der Beschreibung der Grundelemente benennt das CESCR auf der zweiten Stufe bestimmte Staatenpflichten. Obwohl es sich beim UN-Sozialpakt um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, wird die Ableitbarkeit verbindlicher Gebote und Verbote bezweifelt. Im Mittelpunkt der Debatte über die Justiziabilität steht Art. 2 Abs. 1 des IPwskR. Diese Grundsatzbestimmung lautet im verbindlichen englischen Wortlaut:

Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.

Gegen eine unmittelbare Pflicht wird vorgetragen, dass der UN-Sozialpakt Pflichten nur im Hinblick auf die einer Vertragspartei „verfügbaren Mittel“ (*its available resources*) begründe, wobei nur die Staaten selbst beurteilen könnten, ob eine Finanzierung möglich sei. Zudem wird aus der Formulierung, die Vertragsparteien müssten lediglich „Maßnahmen ergreifen“ (*to take steps*), um den Pakt „schrittweise“ (*progressively*) zu verwirklichen, auf einen nicht überprüfbaren Ermessensspielraum geschlossen.

I. Allgemeine Bemerkung Nr. 3

Das Komitee hat bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 aus dem Jahre 1990 die Statuierung eindeutiger Verpflichtungen zur „raison d’être“ des Paktes erklärt.⁸⁶

1. Das Diskriminierungsverbot

Als ersten Fall einer unmittelbar geltenden Pflicht wird das Gebot der diskriminierungsfreien Gewährleistung der Paktrechte genannt.⁸⁷ Nach der

⁸⁶ CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties’ obligations*, Rn. 9.

⁸⁷ Ebd., Rn. 1.

Querschnittsklausel des Art. 2 Abs. 2 IPwskR sind die Vertragsstaaten verpflichtet

to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Zur Begründung des verpflichtenden Charakters verweist das CESCR zudem auf die verschiedenen im Pakt enthaltenen speziellen Diskriminierungsverbote.⁸⁸ Mit Blick auf das Recht auf Nahrung führt das Komitee aus, dass jede Ungleichbehandlung beim „Zugang zu Nahrungsmitteln sowie in Bezug auf Mittel und Ansprüche zu ihrer Beschaffung“, die auf einem der in Art. 2 Abs. 2 IPwskR genannten verbotenen Merkmale beruht, als ein Paktverstoß anzusehen ist.⁸⁹

2. Geeignete Schritte

Aus der Pflicht, „Maßnahmen zu treffen“ (*to take steps*), leitet das Komitee das unverzügliche Gebot ab, gezielte Schritte zur Realisierung der wsk-Rechte zu ergreifen.⁹⁰ Die zur Verwirklichung der Paktrechte einzusetzenden Instrumente könnten zwar nicht in einem „*numerus clausus*“ festgelegt werden. Welche Maßnahme förderlich sei, könne jedoch im Einzelfall anhand des Kriteriums der Geeignetheit (*appropriateness*) bestimmt werden.⁹¹ Die Vertragsparteien sollen die Angemessenheit der von ihnen ergriffenen Maßnahmen darlegen, wobei der Ausschuss die Einhaltung dieses Erfordernisses eigenständig beurteilen könne:

While each State party must decide for itself which means are the most appropriate under the circumstances with respect to each of the rights, the "appropriateness" of the means chosen will not always be self-evident. [...] However, the ultimate determination as to whether all appropriate measures have been taken remains one for the Committee to make.⁹²

88 Art. 3 IPwskR (Gleichberechtigung von Mann und Frau), Art. 7 lit. a) (i) IPwskR (gleiches Entgelt), Art. 10 III Satz 1 u. 2 IPwskR (Kinder- und Jugendschutz), CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 5.

89 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 18.

90 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 1 und 2.

91 Ebd., Rn. 4.

92 Ebd.

3. Formalpflichten

Zu den sofortigen Pflichten gehören bestimmte Formalpflichten, die keine materiellen Ergebnisse vorgeben, sondern prozedurale Handlungspflichten beschreiben.⁹³

a. Strategien und Programme

Das CESCR nimmt eine unmittelbare Pflicht zur Erarbeitung von Strategien und Programmen an.⁹⁴ Schon in seinem ersten General Comment über die Berichtspflicht der Vertragsparteien bezeichnete der Ausschuss das in Art. 14 IPwskR genannte Mittel eines „ausführlichen Aktionsplans“ (zur Einführung eines kostenlosen Grundschulunterrichts) als geeignetes Instrument zur progressiven Verwirklichung eines jeden wsk-Rechts.⁹⁵ Im Hinblick auf das Recht auf Nahrung fordert der Ausschuss „die Annahme einer auf die Gewährleistung der Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit für alle gerichteten nationalen Strategie“.⁹⁶

b. Gesetze

Unter Verweis auf den Normtext des Art. 2 Abs. 1 IPwskR, der „gesetzliche Maßnahmen“ (*legislative measures*) als ein geeignetes Mittel zur Paktverwirklichung bezeichnet, betont das Komitee die Bedeutung der Gesetzgebung zur Realisierung der Paktrechte.⁹⁷ Der UN-Sozialpakt enthält nur den expliziten Gesetzgebungsauftrag, Kinderarbeit unter Strafe zu stellen (Art. 10 III Satz 3 und 4). Das CESCR hält den Erlass von Gesetzen unter Umständen für unentbehrlich und nennt als Beispiel das allgemeine Diskriminierungsverbot.⁹⁸ Mit Blick auf das Recht auf Nahrung

93 Vgl. Klee 2000 (oben § 1 Fn. 88), S. 156ff.

94 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 11.

95 CESCR, General Comment No. 1 (1989): *Reporting by States parties* (article 2, paragraph 1, of the Covenant), v. 24.02.1989, E/1989/22 [im Folgenden: CESCR, General Comment 1 – *Reporting by States parties*], Rn. 4.

96 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 21.

97 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 3.

98 Ebd.

sollen Staaten die Verabschiedung eines Rahmengesetzes als wesentliches Instrument zur Umsetzung der nationalen Strategie prüfen.⁹⁹

c. Rechtsschutz

Als einen weiteren geeigneten Schritt zur Verwirklichung der Paktrechte wird die Ermöglichung effektiven Rechtsschutzes genannt.¹⁰⁰ In seiner Allgemeinen Bemerkung zur innerstaatlichen Anwendung des UN-Sozialpakts (1998) geht der Ausschuss einen Schritt weiter und spricht dieser Pflicht einen unmittelbaren Charakter zu.¹⁰¹ Dies ist bemerkenswert, weil im UN-Sozialpakt keine ausdrückliche Pflicht zur Einführung von Rechtsschutzverfahren wie im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) vorgesehen ist.¹⁰² Das CESCR spricht von einer allgemeinen Vermutung der Geeignetheit, die von einer Vertragspartei nur erschüttert werden könne, wenn diese beweise, dass die Bereitstellung von Rechtsbehelfen im Einzelfall entweder ungeeignet oder für die Verwirklichung des Paktrechts aufgrund bestehender Alternativen nicht notwendig sei.¹⁰³ Mit Blick auf das Recht auf Nahrung fordert das CESCR ebenfalls, den Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder sonstigen geeigneten Rechtsbehelfen sicherzustellen.¹⁰⁴

4. Progressivpflichten und Rückschrittverbot

Das CESCR geht von einer unmittelbar wirksamen Pflicht aus, im Rahmen des Verfügbaren geeignete Programme aufzusetzen. Die Vertragsstaaten hätten nach Inkrafttreten des UN-Sozialpakts nach einer angemessenen Zeit gezielte Schritte in die Wege zu leiten.¹⁰⁵ Diese müssten schnell und effektiv umgesetzt werden, um die Ziele des Paktes möglichst

99 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 29.

100 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 5.

101 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 3.

102 Art. 2 III Internationaler Pakt über politische und bürgerliche Rechte, 19.12.1966, U.N.T.S. Band 999 S. 171; BGBl. 1973 II S. 1534 [im Folgenden: IPbPR oder UN-Zivilpakt].

103 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 3.

104 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 32.

105 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 2.

bald zu erreichen.¹⁰⁶ Insbesondere seien administrative, finanzielle, bildungspolitische und soziale Maßnahmen zur schrittweisen Verwirklichung der wsk-Rechte zu erwägen.¹⁰⁷

Neben diesen Progressivpflichten, die im Rahmen verfügbarer Mittel zu befolgen sind, spricht sich der Ausschuss für ein generelles Rückschrittabverbot aus. Danach ist es den Vertragsparteien grundsätzlich verwehrt, „regressive Maßnahmen“ (*retrogressive measures*) zu ergreifen.¹⁰⁸ Seit der Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Bildung (2000) geht das Komitee von einer Vermutung der Rechtswidrigkeit jeder rückschrittlichen Maßnahme aus.¹⁰⁹ Diese könne der Staat dadurch widerlegen, indem er nachweise, dass ein Rückschritt erst nach sorgfältiger Überlegung, der Prüfung möglicher Alternativen, der Berücksichtigung der Gesamtheit aller Paktrechte und unter voller Nutzung der verfügbaren Ressourcen vollzogen wurde.¹¹⁰

5. Kernpflichten

Schließlich spricht der Ausschuss von Kernpflichten (*minimum core obligations*), die einen materiellen Minimalgehalt jedes wsk-Rechts beschreiben.¹¹¹ Philip Alston hat die Annahme justiziables Mindestgehalte schon 1987 als logische Folge der Rechtsförmigkeit der Paktrechte bezeichnet.¹¹² Mit Blick auf das Recht auf Nahrung verweist das Komitee auf die Pflicht, „wenigstens die Befriedigung des zur Vermeidung von Hunger unverzichtbaren Mindestbedarfs an Nahrung“ sicherzustellen.¹¹³ Die Kernpflicht zielt damit auf die Verwirklichung des Rechts, frei von Hunger zu leben (Art. 11 II IPwskR).

106 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 9.

107 Ebd., Rn. 7.

108 Ebd., Rn. 9.

109 CESCR, General Comment 13 – *right to education*, Rn. 45.

110 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 9.

111 Ebd., Rn. 10: „A minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State party.“

112 Alston, P. (1987): „Out of the Abyss: the Challenges Confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights“. In: Human Rights Quarterly Vol. 9, No. 3, S. 332 (352).

113 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 17.

a. Kerngehalt

Vom Begriff der Kernpflichten ist das Konzept des Kerngehalts (*core content*) zu unterscheiden, das den wesentlichen Gehalt eines jeden wsk-Rechts kennzeichnet. In diesem Sinne verweist der Ausschuss mit Blick auf das Recht auf Nahrung auf die Elemente der Verfügbarkeit von Lebensmitteln und Zugänglichkeit zu angemessener Nahrung.¹¹⁴

b. Wesentliche Pflichten

Ursprünglich bezog der UN-Sozialausschuss die Figur der „minimum core obligation“ allein auf basale Subsistenzrechte. Eine Verletzung sei anzunehmen, wenn eine erhebliche Anzahl von Menschen ohne den Zugang zu ausreichenden Nahrungsmitteln, einer medizinischen Grundversorgung, einfachen Unterkünften oder basaler Bildung auskommen müsse.¹¹⁵ Später hat das CESCR das Konzept der „core obligation“ zur Kennzeichnung wesentlicher Pflichten genutzt, die in jedem Fall unmittelbar verbindlich sein sollen.¹¹⁶ So wird häufig die Pflicht zur diskriminierungsfreien Gewährleistung,¹¹⁷ die Pflicht zur Ergreifung legislativer Maßnahmen¹¹⁸ und

¹¹⁴ Ebd., Rn. 8.

¹¹⁵ CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 10: „Thus, for example, a State party in which any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education, is prima facie, failing to discharge its obligations under the Covenant.“

¹¹⁶ CESCR, General Comment No. 13 – *right to education*, Rn. 57.

¹¹⁷ Z.B. CESCR, General Comment No. 17 (2007): *The right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author* (article 15, paragraph 1 (c), of the Covenant), 12.01.2006, E/C.12/GC/17 [im Folgenden: CESCR, General Comment 17 – *right to benefit from the protection of the moral and material interests*], Rn. 39d; CESCR, General Comment No. 18 (2005): *The right to work* (article 6 of the Covenant), 6.02.2006, E/C.12/GC/18 [im Folgenden: CESCR, General Comment 18 – *right to work*], Rn. 31a; CESCR, General Comment 21 – *right to take part in cultural life*, Rn. 55d.

¹¹⁸ Siehe etwa CESCR, General Comment 17 – *right to benefit from the protection of the moral and material interests*, Rn. 39a; CESCR, General Comment 21 – *right to take part in cultural life*, Rn. 55a.

die Pflicht zur Erstellung nationaler Aktionsprogramme¹¹⁹ als Kernpflicht bezeichnet.

c. Subsistenzrechte

Mit Blick auf die folgenden Kapitel erscheint es sinnvoll, den Begriff der Kernpflicht allein auf die materiellen Mindestgehalte der im IPwskR enthaltenen Subsistenzrechte anzuwenden. Diese sozialen Rechte im engeren Sinne bezwecken die Sicherung des Zugangs zu Grundgütern und -diensten für alle. Dazu gehören Güter wie Nahrung, Trinkwasser, Wohnraum und Bekleidung, die einen ausreichenden Lebensstandard ermöglichen (Art. 11 I IPwskR). Auch ärztliche Dienste und essenzielle Medikamente, die für die Wahrnehmung des Rechts auf Gesundheit (Art. 12 IPwskR) benötigt werden, sind umfasst. Schließlich ist das Recht auf Bildung (Art. 13 IPwskR), das den Zugang zu Schulen und anderen Bildungseinrichtungen verlangt, zu den minimalen Basisrechten zu zählen.

d. Rechtfertigung

Grundsätzlich spricht der UN-Sozialausschuss von der Vermutung eines Paktverstoßes, soweit Menschen der Zugang zu Grundgütern und -diensten im Sinne der Subsistenzrechte vorenthalten wird. Zwar sprach das Komitee in der Kommentierung des Rechts auf Gesundheit erstmals von „nicht-derogierbaren“ Pflichten.¹²⁰ In seinem Statement zur Armut stellte der Ausschuss jedoch klar, dass dies lediglich bedeute, dass die Kernpflichten selbst in Situationen von Konflikten, Notständen oder Naturkatastrophen zu beachten seien.¹²¹

119 Etwa CESCR, General Comment 13 – *right to education*, Rn. 57; CESCR, General Comment 18 – *right to work*, Rn. 31c.

120 CESCR, General Comment No. 14 (2000): *The right to health* (art.12 of the Covenant), E/C.12/2000/4 [im Folgenden: CESCR, General Comment 14 – *the right to health*], Rn. 47.

121 CESCR, Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Statement, 10.05.2001, E/C.12/2001/10.

In der Menschenrechtswissenschaft wird die Ansicht vertreten, dass die Subsistenzrechte absolut gelten.¹²² Demgegenüber billigt das CESCR jedem Vertragsstaat die Möglichkeit zu, den Nachweis zu erbringen, dass er im Hinblick auf die ihm zur Verfügung stehenden Mittel sämtliche Anstrengungen unternommen hat, um ein Mindestniveau sozialer Rechte zu gewährleisten.¹²³ Selbst im Fall eines gravierenden Ressourcenmangels sind die Kernpflichten allerdings soweit wie möglich zu erfüllen. Seit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 hält der Ausschuss ein Absinken unter ein materielles Mindestniveau nur dann für rechtfertigbar, falls der Staat sich „ohne Erfolg um internationale Hilfe bemüht hat, um die Verfügbarkeit der notwendigen Nahrungsmittel und den Zugang dazu sicherzustellen.“¹²⁴ Wie das Komitee mit Blick auf das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 I IPwskR) klar gestellt hat, sollen ressourcenarme Staaten in jedem Fall zumindest bestimmte soziale Kernrisiken festlegen, die von sozialen Sicherungssystemen abgedeckt werden können.¹²⁵

II. Die Pflichtentrias

Zudem unterscheidet das CESCR Staatenpflichten nach drei Wirkrichtungen. Die Eigenart der Pflichtentrias aus Achtungs-, Schutz- und Erfüllungsgeboten liegt darin, menschenrechtliche Anforderungen nicht aus Sicht individueller Betroffenheit, sondern aus einer übergeordneten Perspektive zu entwickeln. Den Vertragsstaaten werden damit über den Einzelfall hinaus generelle Schutz- und Verwirklichungsschritte abverlangt. Die Dichotomie zwischen negativen und positiven Rechten, die auf eine individualistische Menschenrechtsperspektive zurückgeht, sollte durch eine differenziertere Konzeption ersetzt werden. Dies war das gemeinsame Anliegen von Asbjørn Eide und Henry Shue, die beide Anfang der 1980er

122 Vgl. The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, abgedruckt in: Human Rights Quarterly, Vol. 9, No. 2, May, 1987, Rn. 25: „States Parties are obligated, regardless of the level of economic development, to ensure respect for minimum subsistence rights for all.“

123 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 10.

124 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 17.

125 Vgl. CESCR, General Comment 19 (2008): *The right to social security* (art. 9 of the Covenant), 04.02.2008 2008, E/C.12/GC/19 [im Folgenden: CESCR, General Comment 19 – *the right to social security*], Rn. 59a.

Jahre, unabhängig voneinander, die Figur der Pflichtentrias entwickelten.¹²⁶ Die traditionelle Unterscheidung zwischen liberalen Freiheitsrechten, die lediglich auf ein staatliches Unterlassen gerichtet sind, und sozialen Leistungsrechten, die ausschließlich auf eine individuelle Begünstigung zielen, sollte durchbrochen werden.

Der UN-Sozialausschuss hat seine Dogmatik mit Blick auf die Pflichtentrias in seiner Kommentierung des Rechts auf Wasser (2002) erheblich verfeinert, so dass im Folgenden nach einer Übertragbarkeit hinsichtlich des Rechts auf Nahrung gefragt wird. Das CESCR hat das „right to water“ als ungeschriebenes Recht aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 I IPwskR) und dem Recht auf Gesundheit (Art. 12 IPwskR) abgeleitet und zur Begründung auf die fundamentale Bedeutung von Wasser für das Leben und die Gesundheit abgestellt.¹²⁷

1. Schutzdimension

Die Pflichten zur Achtung und zur Bewahrung (*obligation to respect and to protect*) lassen sich als Schutzdimension verstehen. Die Stoßrichtung beider Pflichtentypen besteht in der Erhaltung gesellschaftlicher Autonomie- und Schutzräume, die vor staatlichen und privaten Eingriffen verschont bleiben sollen. Auch wenn die Schutzpflicht ein positives Staatshandeln verlangt, um Menschenrechtsmissachtungen durch Dritte zu unterbinden, besteht ihr normativer Zweck in der Sicherung bestehender Rechtsverwirklichungen.

a. Achtungspflicht

Die erste Pflicht besteht in der Respektierung der gesellschaftlichen Verwirklichung eines wsk-Rechts. Diese Achtungspflicht (*obligation to re-*

126 Vgl. Eide, A. (1987): The Right to Food as a Human Right, E/CN.4/Sub.2/1987/23, Rn. 66ff.; Shue unterschied zwischen „the duty to forbear, the duty to protect and the duty to aid“, ders. (1979): Rights in Light of Duties, in: Brown/Maclean (eds.), Human Rights and U.S. Foreign Policy, S. 65ff.

127 CESCR, General Comment No. 15 (2002): *The right to water* (arts. 11 and 12 of the Covenant), 20.01.2003, E/C.12/2002/11 [im Folgenden: CESCR, General Comment 15 – *the right to water*], Rn. 1 u. 3.

spect) schützt Einzelpersonen und Gruppen, die sich selbst mit notwendigen Gütern und Diensten versorgen. Der Ausschuss spricht von der Pflicht, den „bestehenden Zugang zu angemessener Nahrung“ zu achten und keine Maßnahme zu ergreifen, welche die Verhinderung dieses Zugangs zur Folge hätte.¹²⁸ Eine Verletzung liegt vor, soweit der Zugang zu humanitärer Nahrungsmittelhilfe in innerstaatlichen Konflikten oder sonstigen Notlagen verhindert wird.¹²⁹

Mit Blick auf das Recht auf Wasser spricht das CESCR von der Pflicht, ungesetzliche Wasserentnahmen und -verschmutzungen (etwa durch staatseigene Betriebe oder in Form von Waffentests) zu unterlassen.¹³⁰ Diese Auslegung lässt sich auf das Recht auf Nahrung übertragen, so dass natürliche Ressourcen, die zur Nahrungsproduktion benötigt werden, als Schutzgüter anzusehen sind.

b. Schutzpflicht

Neben dieser Unterlassungspflicht besteht eine Schutzpflicht (*obligation to protect*). Diese verpflichtet den Staat, Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu unterbinden. Sie erfordert staatliche Maßnahmen, „durch die sichergestellt wird, dass Unternehmen oder Einzelpersonen Menschen nicht den Zugang zu angemessener Nahrung vorenthalten“.¹³¹

Aus der Schutzpflicht leitet der Ausschuss über den Einzelfall hinaus allgemeine Regulierungspflichten ab, um Gefährdungen durch Dritte, insbesondere Unternehmen, vorzubeugen. Als ein Beispiel nennt das CESCR die gesetzliche Festlegung qualitativer Standards für Muttermilchersatznahrung.¹³²

Die Schutzpflicht kann sowohl soziale als auch ökologische Leitziele verfolgen. Dies hat das CESCR mit Blick auf das Recht auf Wasser verdeutlicht. Generell sollen eine unabhängige Überprüfung und die Beteiligung Betroffener ermöglicht und Sanktionsmechanismen vorgesehen werden. Verhindert werden soll, dass Unternehmen Wasserressourcen ver-

128 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 15.

129 Ebd., Rn. 19.

130 CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 21.

131 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 15.

132 Ebd., Rn. 30.

schmutzen oder aus diesen unverhältnismäßig viel Wasser entnehmen.¹³³ Neben dem Schutz der Verfügbarkeit wird die Sicherung der Zugänglichkeit als Ziel ausgemacht: Private sollen davon abgehalten werden, den gleichen, erschwinglichen und physischen Zugang zu Wasser zu beeinträchtigen.¹³⁴ Auch diese Auslegung lässt sich auf das Recht auf Nahrung übertragen, so dass die öffentliche Hand verpflichtet ist, sicherzustellen, dass Private weder natürliche Ressourcen (fruchtbarer Böden, Süßwasserreserven etc.) übernutzen noch die Erschwinglichkeit von Lebensmittelpreisen beeinträchtigen.

2. Verwirklichungsdimension: Erfüllungspflicht

Die Erfüllungspflicht (*obligation to fulfil*) bringt schließlich die Verwirklichungsdimension der wsk-Rechte zur Geltung. Die Vertragsstaaten sollen nicht nur bestehende Strukturen, die zur Verwirklichung der Paktrechte beitragen, erhalten und beschützen, sondern zugleich aktive Schritte und Unterstützungsprogramme auflegen, um möglichst alle Menschen in den Genuss sozialer Rechte kommen zu lassen.

Staaten sollen beispielsweise das Recht auf Wasser im Rahmen des nationalen Politik- und Rechtssystems anerkennen und eine nationale Strategie entwickeln, um sicherzustellen, dass der Zugang zu angemessenem Wasser für alle erschwinglich ist.¹³⁵

a. Erleichterungspflicht

Erstens besteht eine Erleichterungspflicht (*obligation to facilitate*). Danach sollen Staaten „den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln“ von Menschen „zur Sicherung ihres Lebensunterhalts“ erleichtern.¹³⁶ Grundsätzlich sollen Schritte unternommen werden, um die Menschen aktiv zu unterstützen, ihre Rechte zu nutzen und die wsk-Rechte eigenständig zu verwirklichen.

133 CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 23.

134 Ebd., Rn. 24.

135 Ebd., Rn. 26.

136 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 15.

b. Bereitstellungspflicht

Zweitens trifft den Staat eine Bereitstellungspflicht (*obligation to provide*). Diese Gewährleistungspflicht im engeren Sinne besteht dann, „wenn eine Einzelperson oder eine Gruppe aus Gründen, auf die sie keinen Einfluss hat, nicht in der Lage ist, das Recht auf angemessene Nahrung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln wahrzunehmen.“¹³⁷

c. Förderpflicht

In seiner Kommentierung des Rechts auf Wasser erwähnt der Ausschuss eine dritte Kategorie: Die Förderpflicht (*obligation to promote*) verpflichtet die Vertragsstaaten eine ausreichende Bildung über den hygienischen Umgang mit Wasser und den Schutz von Wasserressourcen zu gewährleisten.¹³⁸ Auch in anderen Kommentierungen verweist das Komitee auf die Pflicht, durch Bewusstseinsbildung und Bildungsprogramme die Menschen über ihre Rechte und spezifische Verwirklichungsbedingungen aufzuklären.¹³⁹

d. Beteiligungspflichten

Zum Teil entnimmt das CECSR der Förderpflicht auch Beteiligungsgebote. Das Recht auf Urheberschutz (Art. 15 I c IPwskR) verlange die Beteiligung von Autorinnen und Autoren immaterieller Werke an allen wichtigen Entscheidungsprozessen, die ihre Rechte und legitimen Interessen betreffen.¹⁴⁰ Generell sollen die nationalen Strategien zur Verwirklichung eines Paktrechts in einem partizipatorischen und transparenten Prozess entwickelt werden.¹⁴¹ Im Hinblick auf das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 IPwskR) wird die Beteiligung der betroffenen Gruppen im Fall geplanter

137 Ebd.

138 CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 25.

139 Siehe etwa CESCR, General Comment 18 – *right to work*, Rn. 28; CESCR, General Comment 21 – *right to take part in cultural life*, Rn. 53.

140 CESCR, General Comment 17 – *right to benefit from the protection of the moral and material interests*, Rn. 34.

141 Siehe etwa CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 48; CESCR, General Comment 18 – *right to work*, Rn. 31c.

§ 2 Die Ausschussdogmatik

Kürzungsmaßnahmen und zur Erörterung möglicher Alternativen eingefordert.¹⁴²

Ein Transparenzgebot wohnt dem Konzept der informationellen Zugänglichkeit (*information accessibility*) inne, das der Ausschuss in seiner Kommentierung des Rechts auf Gesundheit konzipiert hat.¹⁴³ Danach besteht ein Recht, relevante Informationen einzusehen und zu verbreiten.¹⁴⁴

D. Einordnung

Die Dogmatik, die der UN-Sozialausschuss mit Blick auf die Paktrechte entwickelt hat, kann als ein Zweistufenmodell rekonstruiert werden.

Grundelemente

Die auf der ersten Stufe beschriebenen Elemente des Rechts auf Nahrung verweisen auf die Dimensionen der Nahrungssicherheit und benennen strukturelle Voraussetzungen für den individuellen Rechtsgenuss: Das Element der Verfügbarkeit verdeutlicht die objektive Notwendigkeit einer ausreichenden Produktion von qualitativ hochwertiger und kulturell akzeptierbarer Nahrung. Das Element der Zugänglichkeit verlangt, dass Lebensmittel physisch und ökonomisch für alle erreichbar bzw. erschwinglich sind. Das Element der Nachhaltigkeit (Stabilität) zielt auf den Erhalt der dauerhaften Verfügbarkeit von Nahrung und des permanenten Zugangs zu Lebensmitteln. Das Element der Angemessenheit weist über das Erfordernis qualitativer und kulturell akzeptierbarer Nahrung hinaus, indem es Zugriffsmöglichkeiten auf Lebensmittel fordert, die sozialen, ökologischen und ethischen Wertvorstellungen der Konsumierenden gerecht werden. Die Grundelemente sensibilisieren den Menschenrechtsdiskurs in kognitiver Hinsicht für die außerrechtliche Kommunikation über Ursachen von Nahrungsunsicherheit und gebotene Programme. Dogmatisch sind sie

142 CESCR, General Comment 19 – *the right to social security*, Rn. 42.

143 CESCR, General Comment 14 – *right to health*, Rn. 12b, ebenso CESCR, General Comment 15 – *right to water*, Rn. 12c (iv) und 48.

144 CESCR, General Comment 14 – *right to health*, Rn. 12b: „Accessibility includes the right to seek, receive and impart information and ideas concerning health issues“.

als allgemeine Zielbestimmungen zu charakterisieren, aus denen unmittelbar keine Rechte und Pflichten abgeleitet werden können.

Staatenpflichten

Erst auf der zweiten Stufe benennt der UN-Sozialausschuss bestimmte Pflichten der Vertragsparteien. Der Zugang zu Nahrung soll geachtet, geschützt, gefördert, erleichtert und notfalls gewährleistet werden. Die Pflichtentrias aus Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten verlangt generelle Maßnahmen zum Schutz und zur Verwirklichung des „right to food“ und steht damit für ein weites Verpflichtungspotenzial. Das Zweistufenmodell setzt der Möglichkeit, im Einzelfall bestimmte Gebote und Verbote aus dem Recht auf Nahrung abzuleiten, kaum dogmatische Grenzen.

§ 3 Zwischen Nahrungssicherheit und Ernährungssouveränität

Das zuvor beschriebene Zweistufenmodell, das der UN-Sozialausschuss entwickelt hat (§ 2), deutet auf ein scheinbar unbegrenztes Verpflichtungspotenzial des Rechts auf Nahrung. Um die Kraft der Menschenrechte realistisch einordnen zu können, soll das Recht auf Nahrung im Folgenden im Kontext politischer und wissenschaftlicher Diskurse verortet werden, die sich auf das Konzept der Nahrungssicherheit und das Ideal der Ernährungssouveränität beziehen. Dabei ist der Eigenwert menschenrechtlicher Diskurse herauszuarbeiten.

Zuerst wird ein Überblick über Struktur und Inhalt politischer und wissenschaftlicher Diskurse gegeben, die auf das Ideal der Nahrungssicherheit bezogen sind (A). Sodann wird das Konzept der Ernährungssouveränität als alternatives Paradigma zur Hungerbekämpfung vorgestellt (B). Daraufhin wird ein Weg zur Operationalisierung des Rechts auf Nahrung aufgezeigt, der prozedurale Anforderungen an eine effektive Anti-Hungerpolitik beschreibt (C). Die Potenziale und Grenzen eines solchen menschenrechtsbasierten Ansatzes werden abschließend exemplarisch an dessen Umsetzung in Brasilien behandelt (D).

A. Die Welternährungsorganisation (FAO)

Das Ziel der Nahrungssicherheit (*food security*) stellt das Kernanliegen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation dar, die 1945 als Sonderorganisation der Vereinten Nationen gegründet wurde. Sämtliche UN-Mitglieder sind zugleich Vertragsparteien der Food and Agriculture Organization (FAO) geworden.¹ Schon die Präambel der FAO-Verfassung von 1945 betont das Ziel einer hungerfreien Welt und schreibt dieser die Aufgabe zu, die Ernährung und den Lebensstandard, insbesondere der ländli-

¹ Die FAO weist mittlerweile 194 Vertragsparteien auf, darunter die EU, FAO Legal Office: <www.fao.org/legal/home/fao-members/en> (Stand Mai 2014).

chen Bevölkerung sowie die Produktion und Verteilung von Agrar- und Nahrungsgütern zu verbessern.²

Alle zwei Jahre findet eine Konferenz statt,³ die Empfehlungen aussprechen und den Abschluss von Konventionen vorbereiten kann.⁴ Dort werden der Rat⁵ und der/die Generaldirektor/in⁶ als Exekutivorgane gewählt. Alle Mitglieder haben das gleiche Stimmrecht (*one state, one vote*).⁷ Das Gesamtbudget der FAO beträgt mehr als zwei Milliarden US-Dollar.⁸

I. Globalziele gegen den Hunger

Die Staatengemeinschaft hat auf dem World Food Summit in Rom (1996) erstmals versprochen, die Zahl der weltweit Hungernden bis 2015 zu halbieren.⁹ Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat dieses Ziel später im Rahmen ihrer Millenniums-Erklärung (2000) bekräftigt.¹⁰ Da diese jedoch nur noch auf den relativen Anteil der Hungernden im Basisjahr 1990 abstellte,¹¹ war sie weniger ambitioniert: Die Differenz wurde wegen des zu erwartenden Bevölkerungswachstums auf rund 220 Millionen Menschen geschätzt, die zusätzlich vom Hunger hätten befreit werden müssen, um das ursprüngliche Versprechen der FAO-Mitglieder zu erfüllen.¹² Aus menschenrechtlicher Sicht ist das Millenniumsziel offensichtlich zu halbherzig gewesen. Nur die Hälfte der „Entwicklungsländer“

2 Preamble of the Constitution of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO), Quebec, 16th October 1945 [im Folgenden: FAO-Verfassung].

3 Art. III FAO-Verfassung.

4 Art. XIV FAO-Verfassung.

5 Art. V.1 FAO-Verfassung.

6 Art. VII.1 FAO-Verfassung.

7 Art. III.4 FAO-Verfassung.

8 Vgl. Angaben der FAO: <www.fao.org/about/strategic-planning/en/>.

9 FAO, Declaration on World Food Security 1996 (oben § 2 Fn. 41), Rn. 7.

10 UNGA, Resolution v. 18.09.2000, United Nations Millennium Declaration, A/RES/55/2, Rn. 19.

11 Konkretisiert durch UN Secretary-General (2001): Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, 6 September, A/56/326; Annex I, S. 56: Goal 1, target 2: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger.

12 Lappé, Clapp, Anderson *et al.* (2013): “How We Count Hunger Matters”. In: Ethics & International Affairs, 27, No. 3, S. 251 (255).

konnte die Grenzmarke erreichen, während das ursprüngliche FAO-Ziel sogar von drei Vierteln aller „developing countries“ verpasst wurde.¹³

Im September 2015 hat die UN-Generalversammlung neue Ziele nachhaltiger Entwicklung (*Sustainable Development Goals*) ausgerufen, die bis Ende 2030 erreicht werden sollen.¹⁴ Dazu gehört das Gebot, den weltweiten Hunger durch bessere Ernährung und Förderung nachhaltiger Landwirtschaft in den nächsten fünfzehn Jahren vollständig zu beseitigen.¹⁵ Einer Expertenstudie zufolge müssten lediglich 269 Mrd. US-Dollar pro Jahr zur Finanzierung sozialer Basisschutzsysteme und für Investitionen zu Gunsten von Armen in ländlichen Gebieten aufgebracht werden, um das Ziel, den globalen Hunger bis 2030 auszulöschen, zu verwirklichen.¹⁶

II. Politische Koordinierung: das Welternährungskomitee

Einen Hoffnungsträger für eine Welt ohne Hunger stellt das FAO-Welternährungskomitee dar.¹⁷ Das Committee on World Food Security wurde 2009 reformiert und erhebt seitdem den Anspruch, das wichtigste globale Forum zur Koordinierung und Unterstützung ländergeführter Prozesse mit dem Ziel der Ernährungssicherheit zu sein.¹⁸

Die fehlende Kohärenz der internationalen Nahrungssicherheitspolitik wurde auf dem dritten Welternährungsgipfel (2009) bemängelt.¹⁹ Die FAO stellt mittlerweile nur noch eins von vielen internationalen Gremien dar, die über die Deutungshoheit in Sachen „world food security“ strei-

13 Nur 72 von insgesamt 129 „developing countries“ haben das MDG-Ziel 1c und lediglich 29 „Entwicklungsländer“ haben das ambitioniertere FAO-Ziel von 1996 erreicht, siehe FAO, WFP and IFAD (2015): *The State of Food Insecurity in the World 2015*, S. 11.

14 UNGA, Resolution v. 25.09.2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1.

15 Ebd., S. 15: Goal 2: End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture.

16 FAO, IFAD and WFP (2015): *Achieving Zero Hunger: the critical role of investment in social protection and agriculture*.

17 Art. III.9 der FAO-Verfassung.

18 CFS, *Reform of the Committee on World Food Security. Final Version*, Thirty-fifth Session, Rome, October 2009, CFS:2009/2 Rev. 2, Rn. 4.

19 Vgl. FAO, *Declaration on Food Security 2009* (oben § 2 Fn. 47), Principle 2.

ten.²⁰ Allein auf UN-Ebene befassen sich an die 30 Organisationen mit der Thematik.²¹ Zu Beginn des Jahres 2009 initiierte der UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zusammen mit dem damaligen spanischen Ministerpräsidenten Zapatero ein High Level Meeting on Food Security, auf dem ein Global Partnership for Agriculture and Food Security ausgerufen wurde, das ein neues globales Netzwerk bereitstellen sollte.²² Eine weitere Konkurrenz stellen die acht führenden Industrienationen (die sog. „G8-Staaten“) dar, die sich auf ihrem Gipfeltreffen im Juli 2009 in L’Aquila erstmals ausdrücklich dem Thema der Weltnahrungssicherheit widmeten.²³ Im Juni 2011 legten die Landwirtschaftsminister der G20-Staaten in Paris einen umfassenden Aktionsplan zur Eindämmung der Nahrungspreisvolatilität und Stärkung der Agrarwirtschaft vor.²⁴ Dieser Action Plan wurde später in Los Cabos²⁵ und Sankt Petersburg²⁶ bekräftigt.

Im Gegensatz zu diesen informellen Weltgremien, die nur wenigen reichen Ländern offenstehen, können im Welternährungskomitee alle Vertragsparteien der FAO Mitglieder werden²⁷ und haben das gleiche Stimmrecht.²⁸ UN-Institutionen, zivilgesellschaftliche Organisationen, NGOs, Forschungseinrichtungen, internationale Finanzinstitutionen und Unternehmen sowie private gemeinnützige Stiftungen können den Sitzungen des Komitees beiwohnen, ihre Ansichten äußern und Anträge sowie vorbereitende Dokumente einreichen.²⁹ Das Büro, das als Exekutivgremium von den Mitgliedern gewählt wird, benennt eine Beratungsgruppe. Diese setzt sich aus Vertretern der FAO und anderer internationaler Organisatio-

20 Vgl. *McKeon, N.* (2011): *Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis”*, S. 4ff.

21 Siehe Aufzählung bei Shaw 2007 (oben § 2 Fn. 48), S. 207.

22 Kritisch *Auer, C.* (2010): “Global Partnership for Agriculture and Food Security: Actors, missions and achievements”. In: *Rural* 21 2010/05, S. 1ff.

23 “L’Aquila” Joint Statement on Global Food Security: L’Aquila Food Security Initiative (AFSI), L’Aquila 10 July 2009, kritisch *McKeon* 2011 (Fn. 20), S. 7.

24 G20 Ministerial Declaration (2011): Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture, Meeting of G20 Agriculture Ministers, Paris, 22 and 23 June.

25 G20 Leaders’ Declaration, Los Cabos, 18 and 19 June 2012, Rn. 55.

26 G20 Leaders’ Declaration, Saint Petersburg Summit, 5. bis 6. September 2013, Rn. 82.

27 CFS, Rules of Procedure of the Committee on World Food Security, Rule I, mit Verweis auf CFS 2009 (Fn. 18), Rn. 8-10.

28 CFS, Rules of Procedure (Fn. 27), Rule IX.

29 Ebd., Rule I.

nen sowie aus teilnehmenden Organisationen zusammen.³⁰ Zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure, insbesondere kleinbäuerliche Organisationen, sind zudem in einen besonderen Konsultations- und Koordinierungsmechanismus eingebunden.³¹

1. Das Strategische Rahmenwerk: der zweigleisige Ansatz

Das Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (2012), das vom Welternährungskomitee erarbeitet wurde, soll ein einzigartiger Referenztext mit praktischen Hilfestellungen und Kernempfehlungen für Strategien, Politiken und Maßnahmen mit dem Ziel der „food and nutrition security“ sein, der aufgrund der umfassenden Beteiligung und Anhörungen in seinem Entstehungsprozess eine hohe Akzeptanz aufweist.³²

Generell empfiehlt die FAO sowohl die Ergreifung kurzfristig wirksamer Maßnahmen als auch die Durchführung mittel- und langfristig wirkender Programme zur Erreichung von Nahrungssicherheit. Dieser zweigleisige Ansatz (*twin-track approach*) wurde bereits in der Abschlusserklärung des Welternährungsgipfels (2009) als eigenes Prinzip hervorgehoben.³³ Der doppelseitige Ansatz findet seine Anerkennung im Globalen Strategischen Rahmenwerk sowohl in seiner ursprünglichen (2012)³⁴ als auch seiner aktualisierten Fassung (2013).³⁵

2. Unmittelbar wirkende Maßnahmen

Als erstes Gebot werden direkte Programme für diejenigen, die nicht in der Lage sind, ihre Nahrungs- und Ernährungsbedürfnisse selbst zu befriedigen, gefordert.³⁶ Diese unmittelbar wirkenden Maßnahmen sollen be-

30 Ebd., Rule II and III (Bureau) and Rule IV (Advisory Group).

31 CFS 2009 (Fn. 18), Rn. 26ff.

32 CFS, Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, First Version, October 2012, CFS 2012/39/5 Add.1 [im Folgenden: CFS-Rahmenwerk 2012], Rn. 7.

33 FAO, Declaration on Food Security 2009 (oben § 2 Fn. 47), Principle 3 (S. 3).

34 CFS-Rahmenwerk 2012 (Fn. 32), Rn. 16-17.

35 CFS, Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, Second Version – October 2013 [im Folgenden: CFS-Rahmenwerk 2013], A (S. 15).

36 Ebd., A (a) (S. 15).

sonders gefährdete Gruppen schützen. Als Instrumente zur Verwirklichung des „track one“ werden neben Nahrungsmittelhilfen existenzsichernde Löhne für die in der Landwirtschaft Tätigen, Ernährungsinterventionen, Geldtransferprogramme und andere Instrumente sozialer Sicherheit aufgeführt. Besondere Aufmerksamkeit sollen die Ernährungsbedürfnisse von Frauen, insbesondere von Schwangeren und stillenden Müttern sowie von Kindern unter zwei Jahren erfahren.

Nach einer Studie des High Level Panel of Experts (HLPE) des Welternährungskomitees vom Juni 2012, die im aktualisierten Globalen Strategischen Rahmenwerk berücksichtigt wird,³⁷ lassen sich zehn Typen von Sozialprogrammen, die dem Ziel der Nahrungssicherheit für alle zu Gute kommen, unterscheiden.³⁸ Ausgehend vom Berechtigungsansatz Amartya Sen macht das wissenschaftliche Beratungsgremium vier Bereiche (Produktion, Arbeit, Handel und Transfer) aus, in denen soziale Maßnahmen sinnvoll sein können.³⁹

a. Produktion

Eine Möglichkeit im Bereich der Produktion stellt die Subventionierung von landwirtschaftlichen Inputs (z.B. Mineraldüngern) dar.⁴⁰ Auch können kleinere Bauernhöfe durch Agrarversicherungen vor drohenden Missernten geschützt werden.⁴¹

b. Arbeit

Öffentliche Arbeitsprogramme in nahrungsunsicheren Regionen (*food-for-work*) gelten als wirksames Instrument, das zudem die örtliche Infrastruktur, etwa durch Erneuerung der Transportwege oder den Ausbau von Schulgebäuden, verbessern kann.⁴²

37 Siehe Empfehlung zur Einführung von Systemen sozialer Sicherheit, ebd., Buchstabe I: *Social Protection For Food Security and Nutrition* (S. 31f.).

38 HLPE (2012a): Social protection and food security. A Report by the High Level Panel on Experts on Food Security and Nutrition.

39 Ebd., Table 2. (S. 31).

40 Ebd., S. 31.

41 Ebd., S. 32.

42 Ebd., S. 35.

c. Handel

Defizite im Bereich des Handels können durch direkte Lebensmittelsubventionen ausgeglichen werden, die Endverbraucherpreise senken.⁴³ Ferner kann die Einrichtung und das Management von öffentlichen Nahrungsreserven eine stabilisierende Wirkung entfalten, von der sowohl Konsumierende als auch Produzierende profitieren, soweit Agrarpreise in Zeiten niedriger Preise durch gezielte Zukäufe gestützt und in Perioden extremer Preissteigerungen durch sukzessive Verkäufe der Bestände gedrückt werden.⁴⁴ Das HLPE kommt in seinem Report zu Preisschwankungen zu dem Schluss, dass „Entwicklungsländer“, die zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Nahrungskrise 2007/2008 über ausreichende Reserven und wohldefinierte Einsatzregeln verfügten, besser in der Lage waren, ihre inländischen Nahrungspreise zu stabilisieren.⁴⁵

d. Transfer

Als Formen direkter Nahrungshilfen werden Schulspeisungen und ergänzende Essensvergaben (z.B. an Schwangere und Kleinkinder) genannt.⁴⁶ Einkommenstransfers an bedürftige Haushalte können die Versorgungslage ärmerer Bevölkerungsschichten verbessern. Empirische Studien zeigen, dass begünstigte Familien die erhaltenen Finanzmittel zum Großteil zum Kauf von Nahrung einsetzen. Konditionierte Transferprogramme, welche die Auszahlung von Sozialhilfe an die Erfüllung bestimmter Bedingungen knüpfen, können indirekt die soziale Stellung der Betroffenen verbessern. Dies soll z.B. der Fall sein, wenn die Auszahlung an eine Familie vom durchgehenden Schulbesuch der Kinder oder der regelmäßigen Gesundheitsvorsorge der Haushaltsmitglieder abhängig gemacht wird. Eine solche Konditionalisierung mache nur Sinn, soweit entsprechende Institutionen (Schulen, Ärzte etc.) zugänglich sind. Da dieses in den ärmsten „Entwicklungsländern“ nicht vorausgesetzt werden kann, sind dort nicht konditionierte Transferprogramme zu bevorzugen.

43 Ebd., S. 38.

44 Ebd., S. 41.

45 HLPE (2011): Price volatility and food security, A report of the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, July, S. 67.

46 Ebd., S. 42ff.

3. Mittel- und langfristige Instrumente

Das Globale Strategische Rahmenwerk empfiehlt zudem längerfristig wirkende Programme. Diese sollen die landwirtschaftliche Produktivität erhöhen und den Schutz natürlicher Ressourcen, den Ausbau ländlicher Infrastruktur sowie die Steigerung von Kapazitäten zur Entwicklung und Verbreitung von Agrarwissen bezwecken.⁴⁷ Das Grundsatzdokument enthält eine Vielzahl von Empfehlungen zu diesen Themenbereichen. Als oberste Ziele werden die Erhöhung der landwirtschaftlichen Investitionen mit Sensibilität für Kleinproduzierende,⁴⁸ die Beachtung gender-⁴⁹ und ernährungsspezifischer Fragen,⁵⁰ die Gewährleistung sicherer Ressourcennutzungsrechte⁵¹ und die Überwindung langwieriger Krisen⁵² aufgeführt.

III. Wissenschaftliche Beratung

Die Food and Agriculture Organization (FAO) fungiert zugleich als wissenschaftlich beratende Institution. Nach ihrem Gründungsvertrag kommt ihr die Aufgabe zu, Informationen und Daten zu sammeln und auszuwerten und nationale und internationale Aktionen zu empfehlen sowie technische Unterstützung zu leisten.⁵³ Die statistische Abteilung FAOSTAT sammelt und bewertet globale Daten im Nahrungs- und Agrarbereich.⁵⁴

Das Wissen über Ursachen von Nahrungsunsicherheit nimmt ständig zu. Das Globale Strategische Rahmenwerk führt unter vier Rubriken „Regierungsführung“, „Wirtschaft/Produktion“, „Demografie/Soziales“ und „Klima/Umwelt“ insgesamt 29 Gründe für „food insecurity“ auf.⁵⁵ Wissenschaftliche Berichte, die Herausforderungen einer wirksamen Nahrungssicherheitspolitik beschreiben, werden außer von der FAO von zahl-

47 CFS-Rahmenwerk 2013 (Fn. 35), A, lit. b. (S. 15f.); siehe auch E – *Increasing Agricultural Production in a Socially, Economically and Environmentally Sustainable Manner* (S. 23ff.).

48 Ebd., B – *Increasing Smallholder-Sensitive Investment in Agriculture* (S. 16f.).

49 Ebd., D – *Addressing Gender Issues in Food Security and Nutrition* (S. 21f.).

50 Ebd., F – *Nutrition* (S. 25f.).

51 Ebd., G – *Tenure of Land, Fisheries and Forests* (S. 27f.).

52 Ebd., H – *Addressing Food Security and Nutrition in Protracted Crisis* (S. 30f.).

53 Art. I FAO-Verfassung.

54 Siehe Homepage von FAOSTAT: <<http://faostat.fao.org/>>.

55 CFS-Rahmenwerk 2013 (Fn. 35), Rn. 15.

§ 3 Zwischen Nahrungssicherheit und Ernährungssouveränität

reichen anderen internationalen Einrichtungen sowie nationalen Expertenkommissionen und NGOs erstellt. Ein neues Phänomen stellen Globalberichte wie z.B. der Weltagrarbericht (2009) dar, die sich mit der Zukunft der weltweiten Landwirtschaft befassen.⁵⁶

Als führendes Expertengremium des FAO-Welternährungskomitees widmet sich das High Level Panel of Experts (HLPE) seit 2010 globalen Fragen der Nahrungssicherheit. Das HLPE besteht aus 15 international anerkannten Expertinnen und Experten.⁵⁷ Kernaufgaben sind die Benennung von Ursachen für Ernährungsunsicherheit, die Ausarbeitung politischer Empfehlungen und die Identifizierung zukünftiger Schwerpunkte.⁵⁸ Wie der UN-Weltklimarat betreibt das HLPE keine eigene Forschung, sondern systematisiert und bewertet vorhandene Studien in einem „Peer-Review“-Verfahren.

B. Ernährungssouveränität

Das Ideal der Ernährungssouveränität stellt ein Leitbild für eine alternative Landwirtschafts- und Agrarpolitik dar, das in den 1990er Jahren von La Via Campesina („der bäuerliche Weg“), einer transnationalen Bewegung von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, Landlosen und Indigenen, entwickelt wurde.

I. Alternatives Paradigma für eine andere Landwirtschaftspolitik

Das Konzept der „food sovereignty“ kann als alternative Strategie zur langfristigen Verwirklichung des Ziels der Nahrungssicherheit verstanden werden, die sich von einer reinen Technologie-, Produktions- oder Marktfixierung abgrenzt.⁵⁹ Im Jahr 1996 fand das Konzept der „food sovereignty“ Eingang in eine Erklärung von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen eines Paralleltreffens zum FAO-Welternährungsgipfel.⁶⁰

⁵⁶ IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54).

⁵⁷ CFS, Rules of Procedure (Fn. 27), Rule V, mit Verweis auf CFS 2009 (Fn. 18), Rn. 36-46.

⁵⁸ FAO General Rule XXXIII, D; CFS, Rules of Procedure (Fn. 27), Rule V Nr. 3.

⁵⁹ Vgl. McKeon 2011 (Fn. 20), S. 4ff.

⁶⁰ Vgl. McKeon, N. (2009): The United Nations and civil society, S. 31ff.

Der Ansatz wurde 2007 während eines internationalen Forums in Nyéléni (Mali), an dem 500 Vertreterinnen und Vertreter von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus 80 Ländern teilnahmen, konkretisiert.⁶¹ Die Abschlusserklärung spricht von dem „right of peoples“

to healthy and culturally appropriate food produced through ecologically sound and sustainable methods, and their right to define their own food and agriculture systems.

1. Sechs Säulen

Das internationale Steuerungskomitee hat die Deklaration von Nyéléni in sechs Säulen (Thesen) zusammengefasst.⁶² Danach sollen diejenigen Menschen in den Mittelpunkt von Nahrungs- und Landwirtschaftspolitiken gestellt werden, die marginalisiert sind, insbesondere weil sie unter Hunger leiden, in besetzten Gebieten oder in anderen Konfliktzonen leben.⁶³ Unterstützung und Würdigung sollen die Beiträge von Kleinproduzierenden erfahren, die Nahrung kultivieren, anbauen, ernten und verarbeiten.⁶⁴ Nahrungssysteme sollen von lokalen Produzierenden und Konsumierenden kontrolliert werden.⁶⁵ Bäuerinnen und Bauern sollen die Rechte über die Nutzung natürlicher Produktionsmittel behalten.⁶⁶ Das traditionelle Agrarwissen und lokale Organisationen sollen gefördert werden.⁶⁷ Schließlich wird ein agrarökologischer Ansatz gefordert, der auf vielfältige Anbau- und Ernteweisen setzt, die mit geringen externen Inputs auskommen und auf ökosystemischen Dienstleistungen aufbauen.⁶⁸

61 Declaration of Nyéléni, February 2007, Nyéléni Village, Sélingué, Mali.

62 Nyéléni 2007, Forum for Food Sovereignty, Report of the International Steering Committee, March.

63 Ebd., Pillar 1 – *Focuses on Food for People* (S. 76).

64 Ebd., Pillar 2 – *Values Food Providers* (S. 76).

65 Ebd., Pillar 3 – *Localised Food Systems* (S. 76).

66 Ebd., Pillar 4 – *Puts Control Locally* (S. 76).

67 Ebd., Pillar 5 – *Builds Knowledge and Skills* (S. 76).

68 Ebd., Pillar 6 – *Works with Nature* (S. 76).

2. Fokus auf kleinbäuerliche Landwirtschaft

Das Ziel der Förderung von Kleinproduzierenden steht für einen Paradigmenwechsel in der internationalen Nahrungssicherheitspolitik. Während die Abschlusserklärung des ersten UN-Welternährungsgipfels (1974) die Berücksichtigung der Interessen von „small farmers“ nur am Rande annahmte,⁶⁹ fordert das CFS-Rahmenwerk (2013) durchgehend die Ausrichtung von Nahrungssicherheitsmaßnahmen an der Gruppe der „smallholders“.⁷⁰ Die UN-Ziele nachhaltiger Entwicklung beinhalten das Gebot, neben der landwirtschaftlichen Produktivität zugleich das Einkommen von „small-scale food producers“ bis 2030 zu verdoppeln.⁷¹ Als kleinbäuerliche Betriebe sind im Einklang mit dem High Level Panel of Experts alle Bauernhöfe zu verstehen, die von Familien (oder mehreren Haushalten) geführt werden, keine große Hektarzahl bewirtschaften und einen wesentlichen Teil ihres Lebensunterhalts durch landwirtschaftliche Tätigkeiten bestreiten.⁷²

Nach dem Weltagrarbericht (2009) bewirtschaften 90% aller Bauernhöfe zwei oder weniger Hektar Land.⁷³ Die Mehrheit der kleinbäuerlichen Betriebe, die auf 500 Millionen geschätzt wird,⁷⁴ ist in Südasien sowie Subsahara-Afrika angesiedelt und vorwiegend auf Subsistenz ausgerichtet.⁷⁵ Auch die Landwirtschaft Polens und Rumäniens ist noch immer durch subsistenzorientierte Betriebe gekennzeichnet.⁷⁶ Nahezu die Hälfte

69 Universal Declaration 1974 (Fn. 47), Rn. 4.

70 Nach dem CFS-Rahmenwerk 2013 (Fn. 35) sollen „smallholder-sensitive investments“ angeregt (B, S. 16), ihre wirtschaftliche Effizienz verbessert (E, S. 23) und Kleinbäuerinnen durch gezielte Programme gefördert werden (D, S. 21).

71 UNGA (Fn. 14), S. 15: Goal 2.3: By 2030, double the agricultural productivity and incomes of small-scale food producers, in particular women, indigenous peoples, family farmers, pastoralists and fishers, including through secure and equal access to land, other productive resources and inputs, knowledge, financial services, markets and opportunities for value addition and non-farm employment.

72 Vgl. Definition HLPE (2013a): Investing in smallholder agriculture for food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, S. 23.

73 IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54), S. 5-9.

74 Ebd., S. 44.

75 Ebd., S. 5-8.

76 European Commission (2011): From farm to fork statistics, S. 16.

der insgesamt 12 Millionen Agrarbetriebe in der Europäischen Union bewirtschaftet eine Fläche von weniger als zwei Hektar Land.⁷⁷

Nach dem klassischen Entwicklungsmodell müssen kleinere Betriebe entweder wachsen oder weichen.⁷⁸ Produktivitätsfortschritte (pro Kopf) werden als Fortschritt und Motor für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes angesehen. Diese Sichtweise wird jedoch aufgrund der sozialen und ökologischen Folgen des dominierenden Landwirtschaftsmodells in Frage gestellt. Als Länder, die primär auf kleinbäuerliche Landwirtschaft setzen, werden China, Vietnam, Indien, Malawi und Uganda genannt.⁷⁹ Anders als in Zeiten der industriellen Revolution in Europa, stehen derzeit kaum Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Wirtschaftssektoren (oder Ländern) zur Verfügung, um frei werdende Arbeitskräfte zu absorbieren. Die Intensivierung der Landwirtschaft wurde zudem mit negativen Externalitäten für die Umwelt erkaufte.⁸⁰ Kleinbäuerliche Produktionsweisen sind, auf die Hektarzahl gerechnet, nicht weniger produktiv.⁸¹ Sie haben sogar einen komparativen Vorteil im Hinblick auf mehrjährige Kulturen (wie Kautschuk, Früchte- und Gemüsesorten), weil der Anbau und die Ernte arbeitsintensiv sind, so dass Großbetriebe höhere Überwachungskosten haben.⁸²

Kleinproduzierende tragen in besonderer Weise zur Nahrungssicherheit bei. Gerade in „Entwicklungsländern“ sind sie für die Nahrungsproduktion verantwortlich. Ihr Anteil an der Herstellung von Grundnahrungsmitteln wird von der FAO auf 80% geschätzt.⁸³ Sie beschäftigen durchschnittlich mehr Personen pro Fläche als Großbetriebe und generieren damit mehr Einkommensmöglichkeiten.⁸⁴ Schließlich tragen Kleinbetriebe zur Nahrungsvielfalt bei und stabilisieren den Nahrungszugang, weil zugehörige Haushalte eigene Vorräte anlegen können.⁸⁵

77 Eurostat (2012): Agriculture, fishery and forestry statistics, S. 27.

78 HLPE, *Smallholders* 2013 (Fn. 72), S. 55ff.

79 Ebd., S. 57.

80 Ebd. Siehe unten § 7 C II 1 b (S. 256ff.).

81 Ebd., S. 62.

82 Vgl. HLPE (2011b): Land tenure and international investment in agriculture. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, S. 33.

83 FAO (2011b): Save and Grow. A policymaker's guide to the sustainable intensification of smallholder crop production, S. 5.

84 HLPE, *Smallholders* 2013 (Fn. 72), S. 46.

85 Ebd., S. 47f.

Das High Level Panel of Experts empfiehlt jedem Land, eine Strategie zur Förderung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft zu implementieren, um die wirtschaftliche Transformation zu steuern.⁸⁶ Zu berücksichtigen seien die Bevölkerungsentwicklung, der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten und Arbeitsmöglichkeiten in anderen Sektoren.⁸⁷ Kleinbäuerliche Betriebe könnten durch unterschiedliche Maßnahmen unterstützt werden: Die Förderung des Zugangs zu Inputs, zu Ausrüstung und Maschinen werde das produktive Kapital auf.⁸⁸ Investitionen in Systeme kollektiver Ressourcennutzung verbesserten die Produktivität.⁸⁹ Der Zugang zu essenziellen Märkten könne durch Infrastrukturförderung in ländlichen Gebieten, die Vergabe von Mikrokrediten, faire Vertragslandwirtschaft und die Stärkung kleinbäuerlicher Organisationen verbessert werden.⁹⁰ Investitionen in öffentliche Güter wie das Gesundheits- und Bildungssystem sowie Wasser- und Energieversorgung stärkten schließlich das Humankapital.⁹¹ Die Förderung der Direktvermarktung, die Priorisierung bei der öffentlichen Beschaffung sowie die Stärkung kleinbäuerlicher Organisationen verbessere die Marktposition kleinbäuerlicher Betriebe.⁹²

3. Öffentliche Marktsteuerung

Bäuerliche Vereinigungen aus dem globalen Norden, die sich auf das Leitbild der Ernährungssouveränität beziehen, fordern zudem eine direkte Steuerung landwirtschaftlicher Märkte.⁹³ Ohne eine bedarfsgerechte Mengensteuerung käme es zu einer strukturellen Überproduktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, so dass die Agrarpreise sinken und nicht mehr ausreichen würden, um den Lebensunterhalt kleinbäuerlicher Haushalte zu decken. Bäuerinnen und Bauern befänden sich in einer „landwirtschaftlichen Tretmühle“: Investitionen in neue Technik versprächen kaum Zusatzgewinne, wenn die Agrarpreise in Folge erzielter Produktionsfort-

86 Ebd., S. 87.

87 Ebd., S. 58ff.

88 Ebd., S. 65ff.

89 Ebd., S. 69ff.

90 Ebd., S. 72ff.

91 Ebd., S. 80ff.

92 Ebd., S. 90, Anhang A3 (S. 106-108).

93 Vgl. Rosset, P. M. (2006): Food Is Different. Why We Must Get the WTO Out of Agriculture, S. 71ff.

schritte bereits gesunken sind.⁹⁴ Favorisiert werden Obergrenzen für Betriebsgrößen, produktspezifische und regionale Produktionsquoten, Garantiepreise im Fall konjunktureller Krisen und die Steuerung der Lebensmittelimporte durch Zölle.⁹⁵

II. Materialisierung der Menschenrechte

Das Konzept der Ernährungssouveränität ist jedoch nicht allein als politisches Konzept einzustufen, das auf eine lokale, bäuerliche Produktionsweise setzt.⁹⁶ Es enthält zugleich eine rechtliche Dimension, die sich im Element der Angemessenheit widerspiegelt, das einen wesentlichen Bestandteil des normativen Gehalts des Rechts auf Nahrung ausmacht.⁹⁷ Zudem deutet das Ideal der Ernährungssouveränität auf eine mögliche Materialisierung sozialer Menschenrechte, welche aus diesen subjektive Rechte ableitet. Das Ideal der „food sovereignty“ wird in UN-Resolutionen zum Recht auf Nahrung erwähnt⁹⁸ und hat Eingang in die Verfassungen Boliviens,⁹⁹ Ecuadors,¹⁰⁰ und Nepals¹⁰¹ sowie in nationale Rahmengesetze zum „right to food“ gefunden.¹⁰² Häufig wird das Recht auf „food sovereignty“ als kollektives Recht jedes Landes verstanden, über die Ausgestaltung seiner eigenen Landwirtschafts- und Nahrungspolitik frei zu entschei-

94 IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54), S. 10 (73).

95 Choplin, G., Strickner, A. und Trouvé, A. (2011): Ernährungssouveränität. Für eine andere Agrar- und Lebensmittelpolitik in Europa, S. 110ff.

96 So aber Haugen, H. M. (2009): „Food Sovereignty – An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?“ In: Nordic Journal of International Law 78, S. 263.

97 Oben § 2 B II 5 (S. 64ff.).

98 Zuletzt UNGA, Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177, Rn. 20.

99 Art. 255 II, Nr. 8 – *Relaciones internacionales*, Art. 301 Nr. 4 – *Organización económica estatal*, Art. 405, 407 – *Desarrollo rural integral sustentable*, Constitución Política Del Estado Plurinacional de Bolivia (2008).

100 Art. 281 Constitución de la República del Ecuador (2008).

101 Art. 18 (3) – *Right to food sovereignty*, Interim Constitution of Nepal 2063 (2007).

102 Siehe Nachweise bei Beuchelt, T. D. & Virchow, D. (2012): „Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction?“, In: Agriculture Human Values 29, table 1 (S. 264).

den.¹⁰³ Das Recht auf Ernährungssouveränität ist allerdings mehr als ein staatliches Abwehrrecht gegen Übergriffe durch die internationale Agrarpolitik.¹⁰⁴

1. Die Erklärung bäuerlicher Rechte

Die Erklärung bäuerlicher Rechte, die von der transnationalen Bewegung La Via Campesina über einen Zeitraum von sieben Jahre erarbeitet wurde, steht für den Versuch, das Konzept der Ernährungssouveränität in die Sprache subjektiver Menschenrechte zu übersetzen.¹⁰⁵ Die Declaration of Peasants' Rights schreibt allen Bäuerinnen und Bauern eine Vielzahl an Rechten zu. Als „peasant“ gilt:

a man or woman of the land, who has *a direct and special relationship with the land and nature through the production of food or other agricultural products*. Peasants work the land themselves and rely above all on family labour and other small-scale forms of organizing labour.¹⁰⁶

Zudem fallen alle anderen in der Landwirtschaft Tätigen wie Viehhaltende, Hirtinnen und Hirten, indigene Völker¹⁰⁷ sowie Landlose in den persönlichen Anwendungsbereich der Erklärung.¹⁰⁸ Nach Ansicht der vom UN-Menschenrechtsrat einberufenen Expertengruppe ist der bestehende Menschenrechtsschutz unzureichend, um die strukturellen Diskriminierungen zu beseitigen, denen diese Gruppen ausgesetzt sind.¹⁰⁹ Der Abschlussbericht des Advisory Committee enthält in seinem Anhang einen Erklärungsentwurf, der einer leicht gekürzten Fassung des ursprünglichen Texts von La Via Campesina entspricht.¹¹⁰ Daraufhin hat der UN-Menschen-

103 Vgl. Ziegler, J., Golay, C., Mahon, C. and Way, S.-A. (2011): The Fight for the Right to Food, S. 354f.

104 Zu dieser Problematik aus Sicht des WTO-Rechts unten § 9 C (S. 301ff.).

105 Siehe Golay, C. (2009): The Rights of Peasants, S. 14ff.

106 Art. 1 I Declaration of Peasants' Rights – Women and Men, La Via Campesina.

107 Art. 1 II Declaration.

108 Art. 1 III Declaration.

109 UN Human Rights Council Advisory Committee (2012): Final study on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas, eighth session, 18.01, A/HRC/AC/8/6, Rn. 73.

110 Ebd., Annex [im Folgenden: Entwurf].

rechtsausschuss im September 2012 eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung einer UN-Resolution beauftragt.¹¹¹

Die Erklärung steht in Tradition mit den „Zwölf Artikeln“, die 1525 von der oberschwäbischen Bauernschaft in Memmingen verkündet wurden.¹¹² Während in Zeiten der Bauernkriege unter Berufung auf die Bibel religiöse Mitbestimmung (z.B. Wahl des Pfarrers durch die Gemeinde) eingefordert und Abwehransprüche gegen den Adel (z.B. Abschaffung der Leibeigenschaft, Reduzierung von Frondiensten, freie Jagd- und Fischrechte) geltend gemacht wurden, enthält die Declaration of Peasants' Rights nicht nur menschenrechtliche Forderungen gegenüber dem Staat auf Schutz und Förderung lokaler Nahrungssysteme sowie kleinbäuerlicher Produktionsweisen, sondern zugleich Abwehrrechte gegen transnationale Agrarunternehmen.

Viele der in der Erklärung enthaltenen Rechte reformulieren anerkannte Menschenrechte mit Blick auf Bäuerinnen und Bauern: Neben einem Gleichheitsrecht¹¹³ werden politische Rechte (Recht auf Information,¹¹⁴ Vereinigungs- und Meinungsfreiheit¹¹⁵) sowie ein Anspruch auf Rechtsschutz¹¹⁶ genannt. Zudem bekräftigt das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard¹¹⁷ bestehende soziale Rechte. Daneben enthält der Entwurf Rechte, die in Menschenrechtsverträgen nicht ausdrücklich aufgeführt sind. Dazu gehören Rechte auf Schutz landwirtschaftlicher Werte¹¹⁸, der Biodiversität¹¹⁹ und der Umwelt.¹²⁰

111 Informationen zur open-ended Working Group abrufbar unter: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RuralAreas/Pages/2ndSession.aspx>> (Stand Mai 2015).

112 Siehe von Mayenburg, D. (2012): Bäuerliche Beschwerden als Rechtstexte – Die Artikel der oberdeutschen Bauern zur Agrarrechtsordnung (Art. 4, 5, 8 und 10), in: Hasselhoff/ders. (Hrsg.), Die zwölf Artikel von 1525 und das „Göttliche Recht“ der Bauern, S. 99ff.

113 Art. 2 Nr. 3 Entwurf.

114 Art. 7 Entwurf – *Right to information*.

115 Art. 12 Entwurf – *Freedoms of association, opinion and expression*.

116 Art. 13 Entwurf – *Right to have access to justice*.

117 Art. 3 Entwurf – *Right to life and to an adequate standard of living*.

118 Art. 9 Entwurf – *Right to the protection of agriculture values*.

119 Art. 10 Entwurf – *Right to biological diversity*.

120 Art. 11 Entwurf – *Right to preserve the environment*.

2. Recht auf Land

Zudem ist ein Recht auf Land und Territorium vorgesehen,¹²¹ das durch ein Recht auf Saatgut¹²² und ein Recht auf landwirtschaftliche Produktionsmittel¹²³ ergänzt wird. Die Erklärung verlangt zwar nicht, Unternehmen generell das Eigentum an landwirtschaftlichen Produktionsmitteln zu entziehen.¹²⁴ Allerdings sollen Obergrenzen für landwirtschaftliches Eigentum festgelegt werden, soweit dies notwendig ist, um eine gerechte Verteilung von Land zu gewährleisten; ergänzend ist ein Recht auf Landreformen vorgesehen.¹²⁵

3. Lokale Nahrungssysteme und wirtschaftliche Monopole

Zentral ist das Recht, gemeinschaftsbasierte, lokale Nahrungssysteme zu entwickeln.¹²⁶ Bäuerinnen und Bauern sollen ein Recht auf Bestimmung von Agrarpreisen und -märkten haben.¹²⁷ Gefordert werden zudem Abwehrrechte gegen wirtschaftliche Monopolstellungen: Bäuerinnen und Bauern sollen die Möglichkeit haben, die industrielle Vermarktung von Saatgut zurückzuweisen.¹²⁸ Das Recht, Patente an Pflanzen, Nahrung und Medizin zu verhindern, welche die biologische Diversität gefährden,¹²⁹ scheint auf ein Verbot der Gewährung immaterieller Eigentumsrechte in diesen Bereichen zu zielen.¹³⁰

121 Art. 4 Entwurf – *Right to land and territory*.

122 Art. 5 Entwurf – *Right to seeds and traditional agricultural knowledge*.

123 Art. 6 Entwurf – *Right means of agricultural production*.

124 Kritisch Haugen 2009 (Fn. 96), S. 276.

125 Art. 4 Nr. 6 Entwurf: “Peasants have the right to benefit from land reform. Latifundia must not be allowed. Land has to fulfil its social function. Land ceilings to land ownership should be introduced whenever necessary in order to ensure an equitable access to land.”

126 Art. 8 Nr. 7 Entwurf – *Right to develop community-based commercialization systems in order to guarantee food sovereignty*.

127 Art. 8 Entwurf – *Freedom to determine price and market for agriculture production*.

128 Art. 5 Nr. 3 Entwurf – *Right to reject the industrial model of agriculture*.

129 Art. 10 Nr. 2 Entwurf – *Right to reject patents threatening biological diversity, including on plants, food and medicine*.

130 Kritisch Haugen 2009 (Fn. 96), S. 276f.

C. Der menschenrechtsbasierte Ansatz

Welche Bedeutung sollte den Konzepten der Nahrungssicherheit und der Ernährungssouveränität aus Sicht des Rechts auf Nahrung zugesprochen werden?

Jean Ziegler sieht die Gewährleistung von Nahrungssicherheit als eine logische Voraussetzung für die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung an.¹³¹ In diesem Sinne wurden bereits die Grundelemente des „right to food“ (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Nachhaltigkeit) als strukturelle Voraussetzungen des individuellen Rechtsgenusses bezeichnet.¹³² Das „right to food“ sei stärker, weil es die Erreichung von „food security“ als eine rechtliche Pflicht beschreibe und Verantwortlichkeiten sichtbar mache.¹³³ Allgemein seien die Staaten verpflichtet, den besten Weg zur Hungerbekämpfung einzuschlagen und das Leitbild der Ernährungssouveränität als alternative Strategie zu erwägen.¹³⁴ Kerstin Mechlem betont ebenfalls, dass die Anforderungen des Rechts auf Nahrung über das Ziel der Nahrungssicherheit hinausgingen: Dieses verlange die Beachtung der Würde jedes Menschen und die Einhaltung menschenrechtlicher Prinzipien, einschließlich des Gebots der Nichtdiskriminierung.¹³⁵

Bevor im fünften Kapitel materielle Anspruchspositionen auf Nahrungszugang entwickelt werden, die sich teilweise mit der Erklärung bäuerlicher Rechte decken (§ 5), soll im Folgenden der menschenrechtsbasierte Ansatz für Nahrungssicherheit als ein Weg der Operationalisierung des Rechts auf Nahrung vorgestellt werden.

I. Prozeduralisierung

Ausgangspunkt eines prozeduralen Verständnisses des Rechts auf Nahrung bilden die vom UN-Sozialausschuss beschriebenen Formalpflichten, worunter die Pflichten zur periodischen Berichterstattung, zur Erstellung von Strategien, zur fortlaufenden Überwachung der progressiven Verwirk-

131 Ziegler/Golay/Mahon & Way 2011 (Fn. 103), S. 18.

132 Oben § 2 B (S. 58).

133 Ziegler/Golay/Mahon & Way 2011 (Fn. 103), S. 7.

134 Ebd., S. 356.

135 Mechlem, K. (2004): „Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations“. In: European Law Journal, Vol. 10, No. 5, S. 631 (644).

lichung, zur Ergreifung gesetzgeberischer Maßnahmen sowie zur Einführung von Rechtsbehelfen verstanden werden können.¹³⁶

Selbst wenn die weltweiten Ursachen von chronischer Unter- und Mangelernährung zu komplex und die möglichen Gegenmaßnahmen zu vielschichtig sind, um aus dem Recht auf Nahrung einen einzig richtigen Weg zur Rechtsverwirklichung abzuleiten, könnte von jeder Regierung zumindest die Beachtung formeller Gesichtspunkte bei der Durchführung ihrer Anti-Hungerpolitik verlangt werden. Statt detaillierte inhaltliche Vorgaben zu machen und bestimmte Ergebnisse vorwegzunehmen, könnte die Befolgung eines „human rights-based approach to food security“ wissenschaftliche Studien über Nahrungsunsicherheit und öffentliche Meinungsbildungsprozesse über notwendige Anti-Hunger-Maßnahmen anregen. So zielt die formelle Pflicht jedes Vertragsstaates, über die Umsetzung des UN-Sozialpakts zu berichten (Art. 16 IPwskR), auf eine umfassende Bestandsaufnahme, die öffentliche Debatten befeuern und eine politische Prioritätensetzung erleichtern soll.¹³⁷

Im Berichtsverfahren hat der UN-Sozialausschuss Vertragsstaaten mehrmals aufgefordert, Nahrungssicherheitspläne vorzulegen, die einen menschenrechtlichen Ansatz verfolgen.¹³⁸ Zudem hat das CESCR Staaten, die über ein „right to food“-Gesetz verfügen, ermuntert, die Verrechtlichung ihrer Nahrungssicherheitspolitik weiter voranzutreiben.¹³⁹ In zehn Ländern sind bereits Rahmengesetze zum Recht auf Nahrung verabschiedet worden, die bestimmte Ziele und institutionelle Verantwortlichkeiten festschreiben.¹⁴⁰

II. Die FAO-Leitlinien (2004)

Einen Durchbruch zur Konkretisierung des programmatischen Gehalts des „right to food“ stellen die Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen

136 Oben § 2 C I 3 (S. 68ff.).

137 Vgl. CESCR, General Comment 1 – *Reporting by States parties*, Rn. 5.

138 CESCR (2014): Concluding Observations – *Indonesia*, 19 June, E/C.12/IDN/CO/1, Rn. 31.

139 Z.B. CESCR (2014): Concluding Observations – *Togo*, 3 June, E/C.12/TGO/CO/1, Rn. 28; CESCR (2012): Concluding Observations – *Ecuador*, 13 December, E/C.12/ECU/CO/3, Rn. 24.

140 In weiteren neun Nationen sind Rahmengesetze geplant, vgl. Knuth & Vidar 2011 (oben § 1 Fn. 6), S. 30f.

Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit vom November 2004 dar.¹⁴¹ Die Leitlinien wurden im Anschluss an den zweiten FAO-Ernährungsgipfel (2002) von einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe über den Zeitraum von zwei Jahren erarbeitet und vom FAO-Rat angenommen.¹⁴²

Neben inhaltlichen Empfehlungen zu Themenbereichen wie „Märkte“ (Nr. 4), „Zugang zu Ressourcen“ (Nr. 8), „Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz“ (Nr. 9), „Ernährung“ (Nr. 10) und „Bildung und Bewusstseinschaffung“ (Nr. 11) enthalten die Leitlinien eine Reihe von prozeduralen Anforderungen: Generell sollen Staaten Meinungsvielfalt über geeignete Schritte zur Hungerbekämpfung zulassen, die Partizipation bei der Ausarbeitung von Strategien und Programmen ermöglichen¹⁴³ und politische Grundrechte (Meinungs-, Informations-, Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) achten.¹⁴⁴ Zudem sollen der Grundsatz der Nicht-Diskriminierung¹⁴⁵ sowie die Prinzipien der Demokratie, der guten Regierungsführung, der nachhaltigen Entwicklung und des Rechtsstaats beachtet werden.¹⁴⁶

Auch wenn die Leitlinien als freiwillige Instrumente nicht unmittelbar rechtsverbindlich sind,¹⁴⁷ stellen sie legitime Anknüpfungspunkte für die Interpretation des Rechts auf Nahrung dar. So verlangt der UN-Sozialausschuss, dass jede Vertragspartei im Rahmen des Berichtsverfahrens darlegt, ob eine Umsetzung erfolgt oder beabsichtigt ist.¹⁴⁸ Schon aufgrund ihrer Form als normative Handlungsanweisungen und der expliziten Bezugnahme auf Menschenrechte sind die Leitlinien als Zwischenrecht (*zebra law*) und nicht bloß als unverbindliche Normierung (*soft law*) zu bezeichnen.¹⁴⁹ Soweit ihre Umsetzung von einer Rechtsüberzeugung getra-

141 Söllner 2007a (oben § 2 Fn. 2), S. 396.

142 FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realisation of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, Rome, 23 November 2004 [im Folgenden: FAO-Leitlinien 2004].

143 Ebd., Rn. 19 und Nr. 1.1.

144 Ebd., Rn. 19 und Nr. 1.2.

145 Ebd., Rn. 19.

146 Ebd., Leitlinie 1.

147 Ebd., Section I, Rn. 9.

148 CESCR, Guidelines on Treaty-Specific Documents to be submitted by States Parties under Article 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 24 March 2009, E/C.12/2008/2, Rn. 47.

149 So Söllner 2007a (oben § 2 Fn. 2), S. 409.

gen ist, die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zu bezwecken, kann dies als eine spätere Übung bei der Anwendung des UN-Sozialpakts angesehen werden, die gem. Art. 31 Abs. 3 lit. b) der Wiener Vertragsrechtskonvention bei der Auslegung des IPwskR zu berücksichtigen ist. Zudem kann eine solche Staatenpraxis zur Herausbildung einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm beitragen.¹⁵⁰

Im Einklang mit dem Globalen Strategischen Rahmenwerk können die formellen Anforderungen, die sich aus den FAO-Leitlinien ergeben, in sieben Schritten zusammengefasst werden.¹⁵¹

1. Aufklärung

In einem ersten Schritt sollen das Ausmaß an und die Ursachen von Nahrungsunsicherheit aufgeklärt werden. Dazu sollen „Informations- und Kartierungssysteme für Ernährungsunsicherheit und Gefährdung“ eingerichtet und stark gefährdete Gruppen identifiziert werden.¹⁵² Die Entwicklung länderspezifischer „food security“-Indikatoren soll Nahrungsunsicherheit sichtbar machen.¹⁵³

2. Bestandsaufnahme

Zweitens sollen Regierungen die vorhandenen nationalen Mechanismen zur Hungerbekämpfung auf ihre Wirksamkeit untersuchen. Die Leitlinien fordern die „sorgfältige Bewertung bestehender nationaler Rechtsvorschriften, politischer und verwaltungstechnischer Maßnahmen“ sowie die Begutachtung „laufender Programme“.¹⁵⁴

150 Unten § 6 B I 1 (S. 225ff.).

151 CFS-Rahmenwerk 2013 (Fn. 35), Chapter V: Uniting and Organizing to Fight Hunger, A.1 (S. 38).

152 FAO-Leitlinien 2004 (Fn. 142), Nr. 13.

153 FAO (2000): Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems (FIVIMS).

154 FAO-Leitlinien 2004 (Fn. 142), Nr. 3.2 und 3.3.

3. Nationale Strategie

Die Ergebnisse sollen drittens für die Erarbeitung nationaler Strategien der Ernährungssicherheit genutzt werden. Die Leitlinien empfehlen, „wo dies geboten erscheint“, Aktionspläne „als Element einer allumfassenden nationalen Entwicklungsstrategie, gegebenenfalls unter Einbeziehung von Strategien zur Armutsbekämpfung“, zu erlassen.¹⁵⁵ Die „Zivilgesellschaft und andere maßgebliche Gruppen, einschließlich Kleinbauern und traditioneller Bauern, des privaten Sektors, der Frauen und der Jugendorganisationen“, sollen an der Erarbeitung beteiligt werden.¹⁵⁶ Diese soll „transparent“ sein und in „partizipativer und verantwortlicher Art und Weise vorbereitet und umgesetzt werden“.¹⁵⁷

4. Durchführung

Der vierte Schritt zielt auf die Durchführung der aufgestellten Strategien. Institutionen sollen benannt werden, welche die ausgearbeiteten Programme implementieren. Zur Kohärenzsicherstellung empfehlen die Leitlinien, einen „sektorenübergreifenden Koordinierungsmechanismus“¹⁵⁸ oder „spezifische Institutionen mit der Gesamtverantwortung für die Beaufsichtigung und Koordinierung“ zu betrauen.¹⁵⁹ Der private Sektor und die Zivilgesellschaft, „insbesondere der Vertreter der Gruppen, die am stärksten von der Ernährungsunsicherheit betroffen sind“, sollen vollständig und transparent beteiligt werden.¹⁶⁰

5. Überwachung und Auswertung

Zudem soll fünftens der Erfolg der Umsetzung der Maßnahmen überwacht und ausgewertet werden. Nationale Strategien sollen „Ziele, Orientierungswerte und Fristen“ enthalten, anhand derer ihre Wirksamkeit gemes-

¹⁵⁵ Ebd., Nr. 3.1 und 3.4. bis 3.6.

¹⁵⁶ Ebd., Nr. 3.8.

¹⁵⁷ Ebd., Nr. 3.9.

¹⁵⁸ Ebd., Nr. 5.2.

¹⁵⁹ Ebd., Nr. 5.3.

¹⁶⁰ Ebd., Nr. 5.4.

sen werden kann.¹⁶¹ In Haushalten sollen diejenigen Mittel ausgewiesen werden, die zur Bekämpfung von Hunger und für den Erhalt der Ernährungssicherheit eingesetzt werden.¹⁶² Dazu sollen „Informationssysteme“ aufgebaut und spezifische „Indikatoren“ entwickelt werden.¹⁶³ Bei Bewertungsprozessen soll ein „partizipativer Ansatz bei der Gewinnung, Verwaltung, Analyse, Interpretation und Verbreitung von Informationen“ sichergestellt sein.¹⁶⁴

6. Rahmengesetz

Die beiden letzten Schritte zielen auf eine Verrechtlichung der Anti-Hunger-Politik. Es wird empfohlen, den Erlass eines Rahmengesetzes und die Aufnahme verfassungsrechtlicher Normen zu erwägen, in denen das Ziel der Ernährungssicherheit festgeschrieben wird. Die „rechtlichen Rahmenstrukturen“ sollen verbessert werden und die Staaten prüfen, ob sie „Bestimmungen in ihr innerstaatliche Recht aufnehmen wollen, möglicherweise auch eine verfassungsrechtliche oder gesetzgeberische Überprüfung, welche die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung“ erleichtern.¹⁶⁵

7. Rechtsschutzverfahren

Das abschließende Gebot zielt auf die Einführung von Rechtsschutzverfahren zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung. Die Staaten sollen „administrative, gerichtsähnliche und gerichtliche Mechanismen“ ins Auge fassen, „um Rechtsmittel insbesondere für Mitglieder gefährdeter Gruppen angemessen, wirksam und umgehend zugänglich zu machen“.¹⁶⁶ Dieses Ziel der Judizialisierung kommt auch durch die Forderung zum Ausdruck,

161 Ebd., Nr. 3.2 und 3.3.

162 Ebd., Nr. 12.

163 Ebd., Nr. 17.

164 Ebd., Nr. 17.6.

165 Ebd., Nr. 7.1.

166 Ebd., Nr. 7.2.

eine unabhängige Menschenrechtsinstitution mit Überwachungskompetenzen zu schaffen.¹⁶⁷

III. Das Indikatorenmodell

In diesem Abschnitt wird gefragt, inwieweit sich Indikatorenmodelle zur juristischen Überwachung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung eignen. Wie dargelegt, macht das Gebot, im Rahmen einer menschenrechtsbasierten Nahrungssicherheitspolitik bestimmte Indikatoren und Richtwerte festzulegen, um die Effektivität bestehender Strategien fortlaufend kontrollieren zu können, einen wesentlichen Bestandteil der formellen Anforderungen aus, die sich aus den FAO-Leitlinien (2004) ergeben.¹⁶⁸ Diese Verwissenschaftlichung der Anti-Hungerpolitik könnte zugleich einen Ansatz darstellen, anhand dessen eine unabhängige Stelle die Umsetzung des Rechts auf Nahrung in einem Land bewerten könnte. Statt im Einzelfall nach möglichen Verletzungen zu suchen, könnte anhand von Indikatoren und Richtwerten die Wirksamkeit der Nahrungssicherheitspolitik insgesamt beleuchtet werden. In diesem Sinne fordert der UN-Sozialausschuss bezüglich der nationalen „right to food“-Strategie die Festlegung nachprüfbarer Standards, die im Rahmen nationaler und internationaler Überprüfungsverfahren genutzt werden können.¹⁶⁹

1. Das IBSA-Verfahren

Seit seiner Kommentierung des Rechts auf Gesundheit (2000) favorisiert das CESCR ein vierstufiges Vorgehen,¹⁷⁰ das in der Literatur als „IBSA-Verfahren“ bezeichnet wird.¹⁷¹ Danach soll ein Vertragsstaat unter Berücksichtigung internationaler Standards Indikatoren (*indicators*) zur Messung der progressiven Verwirklichung eines wsk-Rechts festlegen. Sodann sollen Zielwerte (*benchmarks*) bestimmt werden, die bis zum nächsten Be-

167 Ebd., Nr. 18.

168 Oben C II 5 (S. 101).

169 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 29.

170 CESCR, General Comment 14 – *the right to health*, Rn. 57 u. 58.

171 *Duchstein, M.* (2010): Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für gewerblichen Rechtsschutz, S. 271ff.

richtstermin angestrebt werden. Anschließend soll der Ausschuss im Rahmen einer Vorprüfung (*scoping*) verifizieren, ob die formulierten Ziele ausreichend ambitioniert sind. Schließlich kann das CESCR im kommenden Berichtsverfahren eine Überprüfung (*assessment*) vornehmen, um zu kontrollieren, ob der Vertragsstaat seine „benchmarks“ tatsächlich erreicht hat.

2. „Food security“-Indikatoren

In seiner Kommentierung des Rechts auf Nahrung hat das CESCR keine bestimmten „indicators“ vorgegeben, sondern lediglich bemerkt, dass das Kriterium des wirtschaftlichen Zugangs „ein Maß“ dafür sei, „inwieweit das Recht auf angemessene Nahrung zufriedenstellend gesichert ist“.¹⁷² Im Folgenden soll untersucht werden, ob und inwieweit die Anforderungen, die sich aus den Grundelementen (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Nachhaltigkeit und Angemessenheit) ergeben, überhaupt in aussagekräftige Messwerte übersetzt werden können. Da diese Elemente sich weitgehend mit den Dimensionen der Nahrungssicherheit decken, soll die Aussagekraft von bestehenden „food security“-Indikatoren dargestellt und nach ihrer Angemessenheit für die Beurteilung des Verwirklichungsstandes des Rechts auf Nahrung gefragt werden. Schon das Erfordernis, den Nahrungszugang jederzeit für alle Menschen zu gewährleisten, verdeutlicht, dass das Ziel der Nahrungssicherheit im Grunde niemals endgültig erreicht werden kann. Zudem kann das vierdimensionale Mehrebenenkonzept aufgrund seiner begrifflichen Vielschichtigkeit in unzählige Sachbegriffe übersetzt werden.¹⁷³ Statt sämtliche Möglichkeiten zu eruieren, stehen deshalb die „food security“-Indikatoren, die von der Welternährungsorganisation (FAO) entwickelt wurden, im Vordergrund. Einzubeziehen sind neuere Maßstäbe, welche die FAO im Jahr 2012 präsentiert hat.¹⁷⁴ Dieses Indikatorenset wird mit den Vorschlägen einer menschenrechtlichen Forschungsgruppe um Eibe Riedel verglichen, die 37 „right to food“-Indika-

172 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 13.

173 Vgl. Cafiero, C. (2012): What do we really know about food security?, S. 6.

174 FAO, WFP and IFAD (2012a): The State of Food Insecurity in the World 2012, Rome, Table A2.2, Annex 2 (S. 54); erste Ergebnisse finden sich in FAO, WFP and IFAD (2014): The State of Food Insecurity in the World 2014, S. 14ff., Annex 2 (S. 45).

toren entwickelt hat.¹⁷⁵ Ausgespart werden Prozessindikatoren wie die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes¹⁷⁶ oder das Vorhandensein einer nationalen Strategie,¹⁷⁷ soweit diese die Formalpflichten und nicht die Grundelemente operationalisieren.

3. Kernpflicht

Zunächst sollen mögliche Indikatoren zur Konkretisierung der Kernpflicht vorgestellt werden. Der UN-Sozialausschuss hat den genauen Umfang der „minimum core obligations“ nie beziffert. So spricht das Komitee im Hinblick auf das Recht auf Nahrung lediglich allgemein von der Pflicht die „Befriedigung des unverzichtbaren Mindestbedarfs“ sicherzustellen,¹⁷⁸ ohne etwa konkret drei Mahlzeiten (einschließlich einer warmen Speise) pro Tag einzufordern oder eine bestimmte tägliche Kalorienzahl für jede Person als Bezugsgröße festzulegen. Mit Blick auf das Recht auf Wasser spricht das CESCR ebenfalls generalisierend von einer „ausreichenden Menge sauberen Wassers zur Deckung des persönlichen Bedarfs und der Haushaltsführung“,¹⁷⁹ ohne z. B. eine Literzahl, die jeder Person unbedingt täglich zur Verfügung zu stellen ist, zu benennen.

Die genaue Umfangsbestimmung der „minimum core obligations“ ist nicht allgemein, sondern stets kontextspezifisch vorzunehmen.¹⁸⁰ Der Mindestgehalt des Rechts auf Nahrung kann in einem extrem armen Land allein vor chronischer Unterernährung schützen, während reichere Länder zudem Mangelernährung verhindern und wohlhabende Staaten den Zugang zu angemessenen Lebensmitteln für alle gewährleisten müssen.

175 Söllner, S. (2007b): Right to Food Indicator Description, S. 146ff.

176 Ebd., Indikator 12 (S. 167).

177 Ebd., Indikator 13 (S. 168).

178 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 17.

179 CESCR, General Comment 15 – *right to water*: “the minimum essential amount of water, that is sufficient and safe for personal and domestic uses to prevent disease” (Rn. 37a). Eigene Übersetzung.

180 Vgl. Langford & King 2008 (oben § 2 Fn. 16), S. 495.

a. Der FAO-Hungerindex

Der bekannteste Hungerindikator ist der Maßstab der ausreichenden Nahrungsenergie, die in Kalorien angegeben wird und ein gesundes und aktives Leben ermöglichen soll. Die FAO veröffentlicht auf dieser Grundlage seit 1999 jährlich ihre Schätzungen über das Ausmaß des weltweiten Hungers. Der „Hunger-Index“ gilt als Indikator zur Messung des internationalen Versprechens, die Anzahl der Hungernden bis 2015 zu halbieren.¹⁸¹ Die Mannheimer Forschungsgruppe empfiehlt ebenfalls diesen Ergebnisindikator.¹⁸²

Die Grundlage bildet die Bestimmung der Verfügbarkeitsdimension auf nationaler Ebene. Ermittelt wird, ob über den Zeitraum eines Jahres ausreichend Nahrung vorhanden gewesen ist.¹⁸³ Das Angebot ergibt sich aus der Summe der inländischen Produktionsmenge, der Importe und der Reserven repräsentativer Agrargüter. Abgezogen werden Exporte, Produktionsverluste und Verwendungsmengen zu Nichternährungszwecken (z.B. Saatgut, Fütterung). Diese Nahrungsbilanzen (*Food Balance Sheets*) werden durch nationale Stellen erstellt und an die FAO übermittelt.¹⁸⁴ Diese vergleicht sodann das Angebot mit dem in einzelnen Ländern bestehenden Nahrungsbedarfs der Bevölkerung.

Der FAO-Hungerindex ist wissenschaftlich alles andere als unumstritten. Die Verlässlichkeit der Datengrundlage wird bezweifelt.¹⁸⁵ Der Indikator wird als zu eng kritisiert.

b. Niedrige Bedarfswerte

Die angesetzten Bedarfswerte gelten als zu niedrig. Um das nationale Mindestnahrungsbedürfnis zu ermitteln, bildet die FAO bestimmte „ener-

181 Oben A I (S. 81ff.).

182 Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 7: *Per capita availability sourced through domestic production, imports and food aid* (S. 162).

183 Vgl. Naiken, L. (2003): FAO methodology for estimating the prevalence of undernourishment. In: Proceedings: Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition.

184 FAO (2001): Food Balance sheets, A handbook.

185 Vor allem die Statistiken bevölkerungsreicher Länder wie Indien und China gelten als unzuverlässig, Headey, D. (2011): Was the Global Food Crisis Really a Crisis?, S. 66.

gy requirement norms“, die sich etwa nach Alter und Geschlecht der Bevölkerung richten.¹⁸⁶ Diese liegen für Erwachsene zwischen 2000 und 2700 Kilokalorien pro Tag.¹⁸⁷ Der Hungerindex unterstellt einen bewegungsarmen Lebensstil (*sedentary lifestyle*), der lediglich auf Personen zutrifft, die keine harte körperliche Arbeit verrichten (z.B. Bürotätigkeiten).¹⁸⁸ Schon die Zugrundelegung eines moderaten Lebensstils würde zu einer signifikanten Erhöhung der globalen Hungerzahlen führen.¹⁸⁹

Künftig will die FAO die Inanspruchnahme durch stärker physisch belastende Arbeitstätigkeiten berücksichtigen.¹⁹⁰ Ein neuer Indikator soll den Anteil an angemessener Nahrungsversorgung anzeigen.¹⁹¹

Zudem sollen bei der Berechnung der Verfügbarkeit künftig Nahrungsverluste einbezogen werden.¹⁹² Der Schwund von Agrar- und Nahrungsprodukten durch Überproduktion, hohe Produkthanforderungen, mangelnde Lagerungsmöglichkeiten und sorgloses Konsumverhalten ist gravierend. Er wird global auf ein Drittel aller produzierten Nahrungsmittel geschätzt.¹⁹³

c. Mangelernährung

Die FAO gibt offen zu, dass ihrem Modell ein präziser, gleichwohl sehr restriktiver Indikator zur Messung chronischer Unterernährung zugrunde liegt.¹⁹⁴ Mit diesem Indikator ließe sich die Verbreitung chronischer Mangelernährung nicht aufklären.¹⁹⁵ Dieser „stille Hunger“ beruht auf einem Mangel an überlebenswichtigen Stoffen wie Mineralien und Vitaminen,

186 Die Daten stammen von der UN Population Division, vgl. FAO (2012): The State of Food Insecurity in the World, Technical note FAO methodology to estimate the prevalence of Undernourishment, S. 13.

187 Vgl. Ziegler, J. (2012): Wir lassen sie verhungern, S. 26.

188 FIAN (2013a): Zahlenzauber: Wirklich weniger Hunger in der Welt?, S. 3.

189 Vgl. Schätzungen von Lappé/Clapp/Anderson et al. 2013 (Fn. 12), S. 253.

190 Drei Schwellenwerten (für moderate, normale und intensive physische Aktivitäten) sollen berücksichtigt werden, FAO, SOFI 2012 (Fn. 174), Annex 2 (S. 55).

191 Ebd., Table A2.2, Annex 2 (S. 54): “average dietary supply adequacy”.

192 Vgl. FAO, Technical Note 2012 (Fn. 186), S. 10.

193 Gustavsson, J., Cederber, C. and Sonesson, U. (2011): Global food losses and food waste.

194 FAO, Technical Note 2012 (Fn. 186), Annex II (S. 52).

195 FAO, WFP and IFAD (2013): The State of Food Insecurity in the World 2013, S. 46.

der vor allem durch eine zu einseitige Ernährung verursacht wird.¹⁹⁶ Die UN Millennium Task Force schätzt, dass sich die Zahl der Hungernden verdoppeln würde, wenn diese Art des Hungers einbezogen würde.¹⁹⁷

Der scheinbar objektive Indikator des „Untergewichts“ erfasst das Phänomen der Mangelernährung nur partiell.¹⁹⁸ Gerade arme Bevölkerungsschichten sind häufig sogar übergewichtig.¹⁹⁹ Denn nicht selten sparen einkommensschwache Haushalte, indem sie auf fett- und kalorienhaltige Lebensmittel zurückgreifen und reichhaltigere Nahrungsmittel wie frisches Obst und Gemüse, die teurer sind, meiden.²⁰⁰

Dieser Aspekt könnte anhand von Faktoren wie Blutarmut, Mikronährstoffmangel und der Verbreitung von Diarrhö gemessen werden.²⁰¹ Die FAO will künftig anthropomorphe Eigenschaften (wie ein zu geringes Körpergewicht von Erwachsenen) als Ergebnisindikatoren einbeziehen.²⁰² Mit Blick auf Kinder unter fünf Jahren soll neben dem Merkmal des zu geringen Körpergewichts auf Symptome akuter Mangelernährung (*waste*) und körperlicher Unterentwicklung (*stunting*) abgestellt werden.²⁰³

d. Nutzung

Zu den neuen FAO-Determinanten, welche die Nutzungsdimension abbilden sollen, gehören der Zugang zu Wasserversorgung und Sanitäranla-

196 Vgl. Ziegler 2012 (Fn. 187), S. 30 und 50.

197 UN Millennium Project 2005 (oben § 1 Fn. 57), S. 2.

198 Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 2 (subindicator: *Percentage of adults with low body mass index*), S. 152.

199 Segall-Corrêa, A. M., Marin-Leon, L. & Pérez-Escamilla, R. (2010): Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA), Fome Zero, Vol. 3, S. 28.

200 Ebd.

201 Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 3: *Percentage of malnourished population (deficiency in micronutrients)*, S. 155.

202 Vgl. FAO, SOFI 2012 (Fn. 174), Table A2.2, Annex 2 (S. 54).

203 Mit Blick auf das UN-Millenniumsziel, UN Secretary-General 2001 (Fn. 11), Annex I (S. 56) – indicator 4: *Prevalence of underweight children (under five years of age)*.

gen.²⁰⁴ Diese Indikatoren lassen sich als Operationalisierung des Kerngehalts des Rechts auf Wasser verstehen.

4. Zugang

Die Verfügbarkeit von Nahrung stellt eine notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Verwirklichung von Nahrungssicherheit dar.²⁰⁵ Der FAO-Hungerindex wird kritisiert, weil er die Zugangsdimension nur ungenügend erfasst.²⁰⁶ Berücksichtigt wird lediglich ein Variationskoeffizient.²⁰⁷ Grundlage bilden nationale Umfragen, die meist Einkommen und Ausgaben auf Haushaltsebene ermitteln.²⁰⁸ Die Aufwendungen für Lebensmittel werden dann in Nahrungsprodukte und Kalorien umgerechnet.²⁰⁹ Umfragen, die nach konsumierten Nahrungsmitteln fragen,²¹⁰ sind selten und häufig wenig aussagekräftig, weil sie nur über einen kurzen Zeitraum (meist nur über eine Woche) durchgeführt werden.²¹¹ Generell sind Haushaltsbefragungen nicht geeignet, den Grad an Nahrungssicherheit weiblicher Haushaltsmitglieder abzubilden, soweit diese durch den Ehemann bzw. Vater bei der Lebensmittelzuteilung diskriminiert werden.²¹²

a. Lebensmittelpreise

Der FAO-Hungerindex bildet aufgrund seines einjährigen Bemessungszeitraums kurzfristige Auswirkungen auf den Zugang (etwa durch abrupt

204 FAO, SOFI 2012 (Fn. 174), Annex 2, Table A2.2 (S. 54); vgl. auch Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 8: *Proportion of population without access to improved sanitation* (S. 163) und indicator 9: *Proportion of population without sustainable access to an improved water source* (S. 164).

205 FAO, SOFI 2013 (Fn. 195), S. 18.

206 Vgl. etwa Masset, E. (2010): "A review of hunger indices and methods to monitor country commitment to fighting hunger". In: Food Policy, Vol. 36, S. 105.

207 FAO, Technical Note 2012 (Fn. 186), S. 11.

208 Ebd.

209 Cafiero 2012 (Fn. 173), S. 18.

210 Allgemein Perez-Escamilla, R. & Segall-Corrêa, A. M. (2008): "Food Insecurity measurement and indicators". In: Revista de Nutrição, Vol. 21, S. 15ff.

211 Vgl. Cafiero 2012 (Fn. 173), S. 17f.

212 Vgl. UN Millennium Project 2005 (oben § 1 Fn. 57), S. 2.

ansteigende Lebensmittelpreise) nicht ab.²¹³ Künftig will die FAO die Entwicklung nationaler Lebensmittelpreise als Prozessindikator beobachten.²¹⁴

b. Ausgabenanteile

Die Entwicklung der Lebensmittelpreise ist jedoch nur ein unvollständiger Faktor zur Bestimmung des Zugangs. Neben den Endverbraucherpreisen ist das Einkommen entscheidend: Je geringer dieses ausfällt, desto stärker sind Haushalte von steigenden Lebensmittelpreisen betroffen. Deswegen hat die FAO den Anteil der Ausgaben für Nahrung am Gesamteinkommen von Armen als neuen Indikator vorgeschlagen.²¹⁵ Je höher dieser Ausgabenanteil ausfällt, desto prekärer ist der Zugang. Ein eindeutiger Schwellenwert zur Bestimmung von Nahrungsunsicherheit wird nicht genannt. Während die Haushalte in der Europäischen Union durchschnittlich 21% ihres Einkommens für Nahrung ausgeben,²¹⁶ verwenden Menschen in „Entwicklungsländern“ bis zu drei Viertel ihrer Einnahmen für Lebensmittel.²¹⁷

c. Voices of the Hungry

Innovativ ist das Modell der psychometrischen Skalierung, das sich sowohl zur Überprüfung von Kernpflichten als auch zur Feststellung leichter Formen von Nahrungsunsicherheit eignet. Solche erfahrungsbasierten Indikatorenmodelle wurden in Südamerika erprobt. In Brasilien wurde auf Grundlage empirischer Untersuchungen der Erfahrungen von Ernährungsunsicherheit auf Haushaltsebene ein Katalog von 15 Ja-Nein-Fragen entwickelt, die sich auf die letzten drei Monate beziehen.²¹⁸ So können durch Haushaltsbefragungen verschiedene Grade an Ernährungsunsicherheit er-

213 Lappé/Clapp/Anderson, et al. 2013 (Fn. 12), S. 253.

214 Vgl. FAO, SOFI 2012 (Fn. 174), S. 55-56.

215 Ebd., Table A2.2 (Annex 2, S. 54).

216 Einzogen sind (alkoholische) Getränke und Cateringdienstleistungen (z.B. Restaurants), vgl. KOM 2011 (Fn. 76), S. 144.

217 Interagency Report (2011): Price Volatility in Food and Agricultural Markets, Rn. 32.

218 Vgl. Pérez-Escamilla & Segall-Corrêa 2008 (Fn. 210), S. 24.

mittelt werden. Gefragt wird etwa, ob sich das Haushaltsmitglied Sorgen gemacht hat, dass die Lebensmittel zur Neige gehen, bevor neue Nahrung erworben werden kann²¹⁹ oder ob ein Kind/Jugendlicher im Befragungszeitraum einen ganzen Tag ohne Nahrung geblieben ist.²²⁰

Die FAO will an diese Modelle anknüpfen und hat das Projekt „Stimmen der Hungrigen“ (*Voices of the Hungry*) ins Leben gerufen. Ab 2015 sollen Basiswerte bereit stehen, anhand derer der Fortschritt bei der Bekämpfung des Hungers durch repräsentative Befragungen gemessen wird.²²¹

5. Stabilität/Nachhaltigkeit

Schließlich hat die FAO einzelne Risikovariablen definiert, die sich weniger zur Bestimmung von Menschenrechtsverletzungen eignen, jedoch praktische Hinweise für geeignete Schritte zur Überwindung von Nahrungsunsicherheit liefern können. Diese „Vulnerability-Indicators“ sollen strukturelle Faktoren abbilden. Dazu gehören volkswirtschaftliche Variablen (wie das Verhältnis von Nahrungsimporten zu allgemeinem Warenexporten), Produktionsfaktoren (wie der Anteil an bewässertem Agrarland) und politische Indikatoren (wie die Abwesenheit von bewaffneten Konflikten und Terrorismus).²²²

6. Ergänzende Indikatoren

Die genannten etablierten „food-security“-Indikatoren sollten durch „right to food“-Faktoren ergänzt werden, die weitere Aspekte der Grundelemente abdecken.

219 Ebd., Frage 1: “Were you worried that you would run out of food before being able to buy or receive more food?”.

220 Ebd., Frage 15: “Did your children go without food for a whole day because there was not enough money to buy food?”.

221 FAO, SOFI 2013 (Fn. 195), S. 18.

222 Vgl. FAO, SOFI 2012 (Fn. 174), Table A.2.2, Annex 2 (S. 54).

a. Selbstversorgung

So ist der Ansatz der Mannheimer Forschungsgruppe zu begrüßen, mit Blick auf die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zugleich das Ausmaß an Selbstversorgung in einem Land in den Blick zu nehmen. Als Ergebnisindikator soll der „Prozentsatz der Bevölkerung ohne Zugang zu produktiven Ressourcen“ berücksichtigt werden.²²³ Begründet wird dies mit der Bedeutung des Zugangs zu Produktivmitteln, insbesondere für marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen in ländlichen Räumen. Philip Alston hat bereits 1997 den Vertragsstaaten des IPwskR nahegelegt, im Rahmen des Berichtsverfahrens vor dem UN-Sozialausschuss über die Situation besonders gefährdeter Gruppen Rechenschaft, insbesondere mit Blick auf Landlose und marginalisierte Bäuerinnen und Bauern sowie Arbeitslose im ländlichen Raum, abzulegen.²²⁴

b. Überernährung

Zudem sollte aus Sicht des Rechts auf Nahrung eine Operationalisierung des Angemessenheitselements angedacht werden. Dazu könnte auf den Anteil der überernährten Bevölkerung abgestellt werden.²²⁵ Ein zu hohes Körpergewicht kann nicht nur als ein Hinweis auf zu einseitige Nahrungsgewohnheiten verstanden werden, sondern auch darauf hindeuten, dass sich Menschen gesunde Nahrung nicht leisten können. Als Subindikatoren zur Messung der Überernährung wird vorgeschlagen, auf die Verbreitung von Übergewicht sowie auf durch Adipositas verursachte Krankheiten abzustellen.²²⁶ Die Weltgesundheitsorganisation schätzt die Zahl der chronisch Übergewichtigen auf rund 1,4 Milliarden Menschen.²²⁷ Dazu gehören mehr als 40 Millionen Kinder unter fünf Jahren, deren gesundheitliche Entwicklung durch ein zu hohes Körpergewicht besonders stark beeinträchtigt wird.

223 Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 6: *Percentage of population lacking access to natural resources* (S. 160).

224 Alston, P. (1997): *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Manual on Human Rights Reporting*, S. 122.

225 Söllner 2007b (Fn. 175), indicator 4: *Percentage of malnourished population (over nutrition)*, S. 57.

226 Ebd.

227 WHO (2013): *Obesity and overweight. Factsheet Nr. 311*.

c. Soziale und ökologische Akzeptabilität

Schließlich sollten nicht-ernährungsspezifische Aspekte zur Bestimmung des Elements der Angemessenheit berücksichtigt werden. Bislang werden keine Indikatoren, welche die Zufriedenheit der Bevölkerung mit sozialen und ökologischen Aspekten verfügbarer Lebensmittel abbilden könnten, diskutiert.

Abgestellt werden könnte auf den Marktanteil von Lebensmitteln mit besonderen Gütesiegeln für ökologischen Anbau oder sozialen Standards wie „Fair Trade“-Marken. Außerdem könnte auf das Instrument direkter Befragung zurückgegriffen werden. So enthält der in Brasilien verwendete Fragekatalog zur Ermittlung des Grades an Nahrungssicherheit auf Haushaltsebene (die „Escala Brasileira“) eine Frage, die auf die Angemessenheit von Nahrung zielt. Gefragt wird, ob das erwachsene Haushaltsmitglied aufgrund eines Geldmangels im Befragungszeitraum nicht in der Lage gewesen ist, seinen Kindern/Jugendlichen gesunde und abwechslungsreiche Mahlzeiten zu zubereiten.²²⁸ In ähnlicher Weise könnte gefragt werden, ob aufgrund eines Geldmangels Nahrungsprodukte verwendet wurden, die nach Ansicht des befragten Haushaltsmitglieds nicht in sozial- und umweltverträglicher Weise produziert wurden.

D. Brasilien als Beispiel

In diesem letzten Abschnitt des Kapitels sollen die Potenziale und Grenzen eines menschenrechtsbasierten Ansatzes für Nahrungssicherheit am Beispiel Brasiliens behandelt werden. Das größte Land Lateinamerikas gilt als Vorbild für eine gelungene Anti-Hungerpolitik.²²⁹ Das Ausmaß an Nahrungsunsicherheit konnte in der letzten Dekade erheblich gesenkt werden, so dass das UN-Millenniumsziel, den Anteil der Hungernden bis 2015 zu halbieren, in Brasilien vorzeitig erreicht wurde.²³⁰

228 Vgl. Pérez-Escamilla & Segall-Corrêa 2008 (Fn. 210), Frage 4: „Were you unable to offer your children/adolescents a healthy and varied diet because you did not have enough money?“ (S. 24).

229 FAO (2007b): Right to Food: Lessons learned in Brazil; CFS-Rahmenwerk 2013 (Fn. 35), S. 39.

230 FAO, SOFI 2014 (Fn. 174), S. 23ff.

I. Strategie „Fome Zero“ und das Rahmengesetz

Schon im Wahlkampf hatte der Präsidentschaftskandidat der Arbeiterpartei Luiz Inácio Lula da Silva die Bekämpfung des Hungers zu einem seiner Hauptanliegen erklärt. Am ersten Tag seines Amtsantrittes im Januar 2003 erließ der neue Präsident ein Eilgesetz, das die Wiedereinführung des Nationalen Rats für Nahrungs- und Ernährungssicherheit und die Schaffung eines außerordentlichen Sekretariats für Ernährungssicherheit und Hungerbekämpfung vorsah.²³¹ Im selben Jahr wurde der Plan „Fome Zero“ (Nullhunger), der von der NGO Instituto Cidadania entworfen worden war, zum offiziellen Regierungsprogramm erklärt.²³²

Im September 2006 stimmte der Senat für ein Rahmengesetz zur Schaffung eines nationalen Systems für Nahrungs- und Ernährungssicherheit,²³³ das durch einen Präsidialerlass (2010) konkretisiert wurde.²³⁴

1. Zielbestimmungen

Das Rahmengesetz legt allgemeine Ziele der Ernährungssicherheitspolitik fest, die einzelne Aspekte der Dimensionen berühren. So soll der Zugang zu Nahrung durch Produktion, Lagerung und Verteilung sowie durch Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommensumverteilung verbessert werden.²³⁵ Zudem werden die Wissensvervielfältigung und der Zugang zu Informationen anvisiert.²³⁶ Ebenso werden Aspekte der Lebensmittelsicherheit (z.B. biologische Qualität von Nahrung),²³⁷ das Ziel der Erhal-

231 Siehe Art. 1º, § 1º, III und Art. 9º (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição*) sowie Art. 26 (*Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome*) der Medida Provisória Nr. 103, vom 1. Januar 2003.

232 Instituto Cidadania (2001): *O Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*, Versão III, Oktober; dazu Takagi, M. (2010): *A Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula*, Fome Zero, Vol. 1, S. 54ff.

233 Gesetz Nr. 11.346, vom 15. September 2006 – *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)*.

234 Präsidialerlass Nr. 7.272, vom 25. August 2010 – *Decreto que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)*.

235 Art. 4º I des Gesetzes Nr. 11.346.

236 Art. 4º V des Gesetzes Nr. 11.346.

237 Vgl. Art. 4º I bis V des Gesetzes Nr. 11.346.

tung der Biodiversität und der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen genannt.²³⁸

2. Institutionalisierung

Das Rahmengesetz regelt die institutionellen Zuständigkeiten. Das oberste Organ stellt die Bundeskonferenz für Nahrungs- und Ernährungssicherheit dar. Die Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ist für die Formulierung der Grundzüge und Prioritäten und die Evaluation der Ernährungssicherheitspolitik zuständig.²³⁹ Sie soll mindestens alle vier Jahre einberufen werden.²⁴⁰

Als ständiges Beratungsgremium für den Präsidenten dient der Nationale Rat für Nahrungs- und Ernährungssicherheit. Der Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição (CONSEA) bereitet die Nationale Konferenz vor und richtet gleichzeitig auf Grundlage der Konferenzergebnisse weitere Empfehlungen an die Bundesexekutive. Der Rat besteht nur zu einem Drittel aus Regierungsvertreterinnen und -vertretern und zu zwei Dritteln aus Mitgliedern der Zivilgesellschaft.²⁴¹ Letztere werden auf der Konferenz gewählt und stellen den Vorsitz des Rates, der vom Präsidenten auf Vorschlag der Ratsmitglieder ernannt wird.²⁴² Der Rat steht damit für einen partizipativen Ansatz wie ihn die FAO-Leitlinien einfordern. Auch wenn der CONSEA den Präsidenten nur berät und mit keinen Exekutivbefugnissen ausgestattet ist, übt dieser tatsächlich einen erheblichen Einfluss aus und hat die Implementierung wesentlicher Programme, vor allem zur Stärkung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, angestoßen.²⁴³

Das dritte Hauptorgan ist die interministerielle Kammer für Nahrungs- und Ernährungssicherheit.²⁴⁴ Die Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) koordiniert auf Grundlage der Ratsempfehlungen die Ernährungssicherheitspolitik zwischen den beteiligten Ministerien. Sie steht für einen sektorübergreifenden Koordinierungsme-

238 Vgl. Art. 4° II des Gesetzes Nr. 11.346.

239 Art. 11 I des Gesetzes Nr. 11.346.

240 Art. 11 II (a) des Gesetzes Nr. 11.346.

241 Art. 11 II, § 2° I und II des Gesetzes Nr. 11.346.

242 Art. 11 II, § 2° II und § 3° des Gesetzes Nr. 11.346.

243 *Menezes, F.* (2010): *Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil, Fome Zero*, Vol. 1, S. 123ff.

244 Art. 11 III des Gesetzes Nr. 11.346 (Fn. 233).

chanismus im Sinne der FAO-Leitlinien, an dem derzeit 19 Ministerien unter der Leitung des Ministeriums für soziale Entwicklung und Hungerbekämpfung beteiligt sind.²⁴⁵ Das Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome wurde 2004 von Präsident Lula anstelle des vorläufigen Sekretariats für Ernährungssicherheit eingerichtet.

II. Nationaler Plan

Die interministeriale Kammer ist in Zusammenarbeit mit dem Rat für die Erarbeitung des Nationalen Plans für Nahrungs- und Ernährungssicherheit zuständig, der auf Grundlage der Konferenzergebnisse verfasst wird.²⁴⁶ Der Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição soll eine Analyse der nationalen Ernährungssicherheit und eine Bestandsaufnahme der Programme vornehmen sowie Prioritäten, die nötigen Haushaltsmittel und die jeweilige Verbands- und Organzuständigkeit benennen.²⁴⁷ Der erste Plan dieser Art wurde im August 2011 verabschiedet und galt für den Zeitraum 2012 bis 2015.²⁴⁸

1. Leitlinien und Aufgabenbereiche

Dem Plan liegt ein weites Verständnis des Konzepts der „food security“ zu Grunde. Den inhaltlichen Kernbestandteil bilden acht Richtlinien zu den Themenbereichen universeller Zugang zu Nahrung (1), nachhaltige Versorgung (2), Bildung (3), „quilombolas“,²⁴⁹ traditionelle Gemeinschaften und indigene Völker (4), Gesundheit (5), Zugang zu Wasser (6), internationale Zusammenarbeit (7) und Überwachung (8).²⁵⁰

245 Vgl. Angaben auf der Homepage des Ministeriums für Soziale Entwicklung und Hungerbekämpfung: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscollegiados/orgaos-em-destaque/caisan>>.

246 Art. 8º, 18 und 22 des Präsidialerlasses Nr. 7.272 (Fn. 234).

247 Art. 19 des Präsidialerlasses Nr. 7.272 (Fn. 234).

248 CAISAN (2011): Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015.

249 Der Begriff steht für Gemeinschaften, die in ihrem Ursprung auf Siedlungen geflohener Sklaven zurückgehen.

250 Vgl. CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 49-114.

Die „diretrizes“ werden jeweils durch Zielbestimmungen und eine Vielzahl an prioritären Aufgaben konkretisiert. Während erstere allgemeine Leitsätze enthalten, bestimmen letztere zum Teil präzise Anforderungen an Regierungsprogramme und lassen sich als konkrete Richtwerte (*benchmarks*) verstehen. Schließlich werden Initiativen genannt, um diese Ziele zu erreichen.

2. Indikatoren

Der Präsidialerlass vom August 2010 führt sieben Bereiche auf, für die Indikatoren zur Erfolgsüberprüfung entwickelt werden sollen.²⁵¹ Genannt werden Dimensionen der „food security“ wie „Verfügbarkeit von Nahrung“ und „Zugang zu angemessenen Lebensmitteln“ oder Sektoren wie „Einkommen und Lebensbedingungen“ oder „Gesundheit“.²⁵² Der Plan 2012/2015 entspricht diesen Anforderungen und sieht insgesamt 60 Unterindikatoren vor, die jeweils räumlich (z.B. Brasilien und Regionen), zeitlich (z.B. jährlich) bestimmt sowie einer Methode und zuständigen Stelle (z.B. Volkszählung/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) zugeordnet wurden.²⁵³

a. Nahrungssicherheit auf Haushaltsebene

Die Entwicklung der Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar stellt eine der wesentlichen Innovationen zur Messung des Konzepts der Ernährungssicherheit dar.²⁵⁴ Diese erfahrungsbasierte Methode wird im Plan als erster Subindikator zur Messung des Zugangs aufgeführt.²⁵⁵ Auf Grundlage dieses Forschungsdesigns wurde im Jahr 2004 die erste repräsentative Studie zur Ernährungssicherheit für ganz Brasilien durchgeführt. Danach waren mehr als 72 Millionen Brasilianerinnen und Brasilia-

251 Art. 21, § 5° des Präsidialerlasses Nr. 7.272 (Fn. 234).

252 Art. 21, § 5° II, III, IV, V und IV des Präsidialerlasses Nr. 7.272 (Fn. 234).

253 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), Annex I (S. 117ff.).

254 Oben C III 4 c (S. 110ff.).

255 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 119, Indicador No. 24.

ner in einem bestimmten Grad von Ernährungsunsicherheit betroffen (umgerechnet ca. 35% aller Haushalte).²⁵⁶

Die fünf Jahre später durchgeführte Nachfolgestudie stellt einen erheblichen Rückgang der Ernährungsunsicherheit fest. Demnach fiel die Zahl der von „food insecurity“ Betroffenen zwischen 2004 und 2009 von 72 auf 65,6 Millionen Menschen.²⁵⁷ Die Anzahl der Personen, die unter mittlerer und schwerer Ernährungsunsicherheit leiden, sank am stärksten und zwar um jeweils 6,3 bzw. 3,7 Mio. Insgesamt waren im Jahr 2009 immer noch 11 Mio. Brasilianerinnen und Brasilianer von Hunger betroffen.

b. Einkommen

Als ein Indikator zur Messung des Einkommens und der Lebensverhältnisse wird im Plan 2012/2015 der Gini-Index genannt.²⁵⁸ Brasilien weist mit einem Gini-Koeffizienten von 55,9 den dritthöchsten Einkommensunterschied in Lateinamerika und der Karibik auf.²⁵⁹

Der nationale Plan nennt als weiteren Indikator die Anzahl an Personen, die in extremer Armut leben.²⁶⁰ In Brasilien gilt eine Person als extrem arm, wenn sie nicht mehr als ein Viertel des gesetzlichen Mindestlohns verdient.²⁶¹ Wird von dieser Definition ausgegangen, so konnten zwischen 1995 und 2008 ca. 13,1 Mio. Brasilianerinnen und Brasilianer der „pobreza extrema“ entfliehen (dies entspricht einer Reduzierung des Anteils an der Gesamtbevölkerung von 20,9% auf 10,5%).²⁶² Nach der engeren internationalen Begriffsbestimmung (Einkommen unter 1,25 US-Dollar pro Tag), die zur Bestimmung des ersten UN-Millenniumsziels herangezogen

256 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004): Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004, Analysis dos resultados, Tabela 2 (S. 29).

257 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009): Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar 2004/2009, Analysis dos resultados, Tabela 3(S. 34).

258 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 119, Indicador No. 18.

259 UNDP (2010): Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean, Chart 2.7 (S. 38).

260 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 119, Indicador No. 19.

261 IPEA (2010): Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Comunicados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, S. 3.

262 Ebd.

wird, soll die Zahl der extrem Armen zwischen 1990 und 2012 sogar von 25,5% auf 3,5% der Gesamtbevölkerung gesunken sein.²⁶³

III. Regierungsprogramme

Die seit 2003 von der Bundesregierung verabschiedeten Maßnahmenpakete lassen sich vier Themenfeldern zuordnen. Während die Programme zur Verwirklichung des Zugangs unmittelbar wirken, stehen die Maßnahmen zur Stärkung der kleinbäuerlichen, ökologischen Landwirtschaft und indigener Gemeinschaften für einen mittel- und langfristigen Ansatz im Sinne des von der FAO empfohlenen „twin-track approach“.

1. Nahrungszugang

Eine Maßnahme, welche die Gewährleistung des unmittelbaren Zugangs bezweckt, ist das Programm „Alimentação Escolar“ (Schulspeisung), das Lebensmittel für rund 45 Mio. Schülerinnen und Schüler sowie Kinder in Kindergärten finanziert.²⁶⁴ Die Ausgaben im Jahr 2012 beliefen sich auf rund 3,3 Mrd. Reais.²⁶⁵ Daneben existiert ein ähnliches Programm für bedürftige Arbeiterinnen und Arbeiter.²⁶⁶ Schließlich finanziert das Programm „Acesso à Alimentação“ Gemeinschaftsküchen und ähnliche Einrichtungen, die kostenlos Mahlzeiten an Bedürftige zur Verfügung stellen.²⁶⁷

Die umfangreichste Maßnahme, die den Zugang zu Nahrung indirekt gewährleistet, stellt das Programm „Bolsa Família“ (Familienstipendium) dar. Dieses wurde von der Regierung Lula im Jahre 2003 ins Leben gerufen und fasst verschiedene Sozialprogramme mit begrenzten Anwendungsbereichen (z.B. Schulstipendium) zu einem allgemeinen – finanziell

263 IPEA (2014): *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório nacional de acompanhamento*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, S. 17.

264 Vgl. *Aranha, A.* (2010): *Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil*, Fome Zero, Vol. 1, S. 82f.

265 Vgl. Angaben auf der Homepage des Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: <<http://www.fn-de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>.

266 Programa de Alimentação do Trabalhador.

267 *Aranha* 2010 (Fn. 264), S. 82.

erheblich aufgewerteten – System des Einkommenstransfers zusammen.²⁶⁸ Das Sozialprogramm basiert auf dem Konzept der Armutsgrenze. Das Gesetz zur Begründung der „Bolsa Familia“ aus dem Jahre 2004 macht die Auszahlung von Sozialhilfe von der Unterschreitung bestimmter Einkommenshöhen abhängig, die auf Haushaltsebene errechnet werden.²⁶⁹ Unterschieden werden Familien, die in Armut und extremer Armut leben. Eine Familie ist extrem arm, wenn die einem Haushalt zugehörigen Personen nicht mehr als 70 Reais (umgerechnet 26 EUR) im Monat verdienen.²⁷⁰ Auch arme Familien, bei denen das pro Kopf-Einkommen zwischen 70,1 bis 140 Reais (umgerechnet 26,1 bis 53 EUR) liegt, werden unterstützt.²⁷¹ Die Höhe des Zuschusses (*benefício variável*) richtet sich nach der Anzahl und dem Alter der Kinder im Haushalt und wurde durch Änderung des Präsidialerlasses über die „Bolsa Familia“ im Jahre 2011 leicht erhöht. Der monatliche Minimalbetrag, der für ein Kind und einen Jugendlichen bis 17 Jahren ausgezahlt wird, liegt nunmehr bei 32 Reais (umgerechnet 12 EUR).²⁷² Zudem wurde der Maximalbetrag auf 160 Reais (umgerechnet 60 EUR) erhöht, so dass statt drei heute bis zu fünf Kinder bzw. Jugendliche einer Familie berücksichtigt werden können.²⁷³ Neu ist zugleich ein Zuschuss für Schwangere und stillende Mütter in den ersten 6 Monaten.²⁷⁴ Schließlich können Familien, die in extremer Armut leben, einen Basisbetrag (*benefício básico*) von derzeit 70 Reais (umgerechnet 26 EUR) pro Familie und Monat erhalten.²⁷⁵

Diese Erweiterungen sind Teil des im Juni 2011 präsentierten Plans „Brasil sem Miséria“ (Brasilien ohne Elend) der Präsidentin Dilma Rous-

268 Fonseca, A. & Monteiro, I. (2010): Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, Fome Zero, Vol. 2, S. 54-74.

269 Art. 2, § 1 des Gesetzes Nr. 10.836, v. 09.01.2004 – *Lei que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*.

270 Vgl. Art. 2 IV des Gesetzes Nr. 10.836 sowie Art. 18 des Präsidialerlasses Nr. 5.209, vom 17. September 2004 – *Decreto que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências*.

271 Vgl. Art. 18 des Präsidialerlasses Nr. 5.209 (Fn. 270).

272 Art. 19 II des Präsidialerlasses Nr. 5.209 (Fn. 270).

273 Ebd.

274 Art. 19 II a) und b) des Präsidialerlasses Nr. 5.209 (Fn. 270).

275 Art. 19 I des Präsidialerlasses Nr. 5.209 (Fn. 270).

seff.²⁷⁶ Die Ende 2010 gewählte und 2014 in ihrem Amt bestätigte Nachfolgerin des Präsidenten Lulas hat sich zur Aufgabe gemacht, die verbliebenen 16 Mio. Brasilianerinnen und Brasilianer, die unterhalb der absoluten Armutsgrenze leben, von materieller Not zu befreien.²⁷⁷ Die Regierung erwartet, dass allein durch die Änderung der Bemessungsgrenze an die 1,3 Mio. Kinder und Jugendliche zusätzlich vom Programm „Bolsa Família“ profitieren werden.²⁷⁸

Zudem wurde eine Strategie zur Aktivierung derjenigen Menschen, die sich bislang nicht in das Programm eingetragen haben, obwohl sie die Voraussetzungen erfüllen, entwickelt (*Busca Ativa*). Neue professionelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen bedürftige Familien gezielt ermitteln und zur Einschreibung in das Programm „Bolsa Família“ motivieren. Auf Grundlage des Plans „Brasil sem Miséria“ wurde darüber hinaus das Sozialprogramm „Bolsa Verde“ aufgelegt, das Zuschüsse an bedürftige Familien vorsieht, die bestimmte Umweltdienste verrichten. Von diesem konditionierten Programm profitieren derzeit nahezu 15.000 Familien, vor allem im Amazonasgebiet.²⁷⁹

Die jährlichen Ausgaben für das Programm „Bolsa Família“ stiegen von 2003 bis 2011 von 3,2 auf 14,7 Mrd. Reais.²⁸⁰ Für den Haushalt 2013 waren Mittel in Höhe von insgesamt 22,1 Mrd. Reais für den Familienzuschuss vorgesehen.²⁸¹ Das Programm begünstigte im Jahr 2013 mehr als 13,6 Mio. Familien, wobei der pro Haushalt ausbezahlte Betrag durchschnittlich bei 150,32 Reais (umgerechnet 57 EUR) lag.²⁸²

276 Eingeführt durch Präsidialerlasses Nr. 7.492, v. 2.06.2011 – *Decreto que institui o Plano Brasil Sem Miséria*.

277 Vgl. Art. 1 und 2 des Präsidialerlasses Nr. 7.492 (Fn. 276). Dazu auch CAISAN Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 18.

278 Vgl. Angaben auf der Homepage des Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/garantia-de-renda/programa-bolsa-familia> (Juni 2013).

279 Vgl. Angaben der Bundesregierung (*Governo do Brasil*): <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/rural/bolsa-verde>> (Mai 2015).

280 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 27.

281 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012): Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013, S. 18.

282 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2013): Relatórios de Informações Sociais.

2. Kleinbäuerliche Landwirtschaft

Das Ziel der Produktionssteigerung soll vor allem durch die Förderung der traditionellen und familiären Landwirtschaft (*agricultura tradicional e familiar*) erreicht werden.²⁸³ Nach der Definition des Rahmengesetzes umfasst der Begriff der familiären Landwirtschaft alle landwirtschaftlichen Unternehmungen, die von Familienangehörigen geführt werden, die nicht mehr als vier Fiskaleinheiten bewirtschaften,²⁸⁴ vornehmlich Arbeitskraft der eigenen Familie einsetzen und zu einem Großteil zum Lebensunterhalt derselben beitragen.²⁸⁵

Auf Basis dieser Definition ermittelte das Bundesstatistikamt im Jahr 2006 rund 4,36 Millionen familiäre Betriebe (umgerechnet 84,4% aller Bauernhöfe).²⁸⁶ Diese Gruppe bewirtschaftet nur 24,3% der landwirtschaftlich genutzten Fläche, beschäftigt allerdings 74,4% der in der Land- und Viehwirtschaft tätigen Personen. Die familiäre Landwirtschaft produziert zudem den Großteil der Grundnahrungsmittel (ihr Anteil betrug ca. 87% bei Mandioka, 70% bei Bohnen, 46% bei Mais, 34% bei Reis und 58% bei Milch).

Im Zuge der Strategie „Fome Zero“ wurden die seit den 1990er Jahren bestehenden Programme zur Unterstützung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft erheblich ausgebaut und weitere Initiativen ins Leben gerufen.²⁸⁷ Die unter der zweiten Leitlinie formulierten prioritären Ziele und Initiativen richten sich vornehmlich auf die Verbesserung der Informations-, Ressourcen- und Marktsituation kleinerer Betriebe.²⁸⁸ Allein in den Jahren 2008/2009 sind über das Programm zur Stärkung der familiären

283 Art. 4° I des Gesetzes Nr. 11.346 (Fn. 233) und Art 4° III des Präsidentialerlass Nr. 7.272 (Fn. 234).

284 Den Umfang eines „módulos fiscais“ bestimmen die Gemeinden unterschiedlich, so dass Kleinbetriebe zwischen 5 bis 110 Hektar Land ausmachen, vgl. HLPE, *Smallholders* 2013 (Fn. 72), S. 26.

285 Art. 3° des Gesetzes Nr. 11.326, vom 24. Juli 2006 – *Lei que Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*.

286 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006): Censo Agropecuário, Agricultura Familiar, Primeiros Resultados, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação.

287 Überblick bei: Peraci A. S. & de Campos, A. (2010): Desenvolvimento de Políticas Públicas para fortalecimento da agricultura familiar – Brasil, Fome Zero, Vol. 2, S. 182-193.

288 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 49-114.

Landwirtschaft (*Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*), das mit öffentlichen und privaten Banken kooperiert, Kredite in Höhe von mehr als 10,79 Milliarden Reais ausgezahlt worden.²⁸⁹ Allerdings nimmt bislang nur rund die Hälfte aller familiären Betriebe am Programm, das begünstigte Kredite gewährt, teil und gerade verarmte Kleinbetriebe bleiben häufig ohne Zugang.²⁹⁰

Das Programm „Seguro de Clima da Agricultura Familiar“ stattet über eine halbe Mio. Kleinbäuerinnen und Kleinbauern mit Versicherungsleistungen, etwa gegen Ertragsausfälle aufgrund extremer Trockenheit, aus.²⁹¹ Seit 2006 besteht ein Programm zur Garantie von Mindestpreisen (*Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar*), das kleinere Betriebe vor dem Konkurs bewahrt, wenn der Marktpreis einzelner Agrarstoffe unterhalb der Kosten für die Produktion absinkt.²⁹² Daneben existieren Programme für familiäre Kleinbetriebe in halbtrockenen Gebieten und solche, die den Zugang zu Agrartechnik erleichtern sollen.²⁹³

Ein weiteres Unterstützungsprogramm zielt auf den öffentlichen Ankauf von Nahrungsmitteln aus kleinbäuerlicher Landwirtschaft, die an bedürftige Familien ausgegeben werden. Über das Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar²⁹⁴ wurden zwischen 2003 und 2009 Agrargüter im Wert von 2,7 Milliarden Reais angekauft und an bis zu 15 Millionen Personen ausgeteilt.²⁹⁵ Seit 2009 wurden öffentliche Stellen zudem gesetzlich verpflichtet, mindestens ein Drittel der im Rahmen des Programms für Schulspeisung (*Programa Alimentação Escolar*) bereitgestellten Mittel für den Zukauf von Nahrungsmitteln von lokalen Kleinproduzierenden auszugeben.²⁹⁶ Dadurch wird eine Mindestnachfrage von mehr als einer Milliarde Reais für kleinbäuerliche Produkte geschaffen und die lokale Wirtschaft gestärkt.²⁹⁷

289 Peraci & de Campos 2010 (Fn. 287), S. 184.

290 Ebd., S. 193.

291 Ebd., S. 185f.

292 Ebd., S. 186f.

293 Dies sind namentlich das Programa Garantia-Safra und die Assistência Técnica e Extensão Rural, dazu Peraci & de Campos 2010 (Fn. 287), S. 187ff.

294 Gesetz Nr. 10.696.

295 Peraci & de Campos 2010 (Fn. 287), S. 190.

296 Art. 14 des Gesetzes Nr. 11.947, vom 16. Juni 2009 – *Lei que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica*.

297 Peraci & de Campos 2010 (Fn. 287), S. 191.

3. Indigene Völker und sonstige Minderheiten

Als besonders gefährdete Gruppen werden die Bewohnerinnen und Bewohner von Siedlungen, die ursprünglich von geflohenen Sklaven gegründet wurden (*quilombos*), traditionelle Gemeinschaften (*comunidades tradicionais*), indigene Völker (*povos indígenas*) und die durch die Agrarreform begünstigten Siedlerinnen und Siedler (*assentados da reforma agrária*) angesehen.²⁹⁸

Gerade die Situation vieler der 220 indigenen Völker Brasiliens ist weiterhin bedrückend. Sie kämpfen vielfach bis heute um die Anerkennung ihrer Rechte an ihren traditionellen Gebieten, die insgesamt rund 13% des Landesterritoriums ausmachen und vor allem im Amazonasgebiet gelegen sind.²⁹⁹ Obwohl die Verfassung von 1988 vorsieht, dass sämtliche indigenen Gebiete innerhalb von fünf Jahren registriert werden sollen,³⁰⁰ ist der Regulierungsprozess in vielen Fällen noch nicht abgeschlossen. Erst bei zwei Dritteln (406 der insgesamt 683 registrierten indigenen Gebiete) ist der administrative Prozess vollständig durchlaufen; von diesen Gebieten sind allerdings 20% illegal durch Dritte besetzt.³⁰¹ Der Plan 2012/2015 sieht das Ziel einer beschleunigten Registrierung vor.³⁰² Zudem sollen begünstigende Maßnahmen im Bereich Umweltschutz und Nahrungszugang getroffen werden.³⁰³

4. Ökologische Landwirtschaft

Das Ziel der Nachhaltigkeit wurde bislang nur ansatzweise operationalisiert. Der Begriff der „sustentabilidade“ wird im Dekret von 2010 durch die Bezugnahme auf das Konzept einer dezentralen und agroökologischen Landwirtschaft konkretisiert.³⁰⁴ Deren Anteil an der gesamten Landwirtschaft wird derzeit auf lediglich 1,8% geschätzt.³⁰⁵ Erst im Plan von

298 Art 3° IV des Präsidentialerlass Nr. 7.272.

299 Fundação Nacional do Índio (2011): Plano Plurianual 2012-2015, Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, S. 8.

300 Art. 67 der Bundesverfassung.

301 FUNAI 2011 (Fn. 299), S. 11.

302 CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), Diretriz 4 (S. 90ff.).

303 Ebd., Diretriz 4, objetivo 3, 4 und 5 (S. 91-95).

304 Vgl. Art 3° II und Art 4° III des Präsidentialerlass Nr. 7.272.

305 Vgl. CAISAN Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 16.

2012/2015 ist das Ziel der Formulierung und Umsetzung einer Politik der Agroökologie und organischen Landwirtschaft und einzelne Schritte zu ihrer Realisierung vorgegeben worden.³⁰⁶ Im August 2012 erließ die Präsidentin Dilma Rousseff ein Dekret über die Etablierung einer nationalen Politik zur Förderung der ökologischen Landwirtschaft.³⁰⁷ Der darin vorgesehene Gesamtplan sieht Förderprogramme im Volumen von 8,8 Milliarden Reais für den Zeitraum 2013 bis 2015 vor.³⁰⁸

IV. Einschätzung

Wenngleich die Nahrungssicherheitspolitik vor allem durch Einkommens-transfers an ärmere Haushalte sehr erfolgreich den akuten Hunger minimierte und die wirtschaftliche Lage kleinbäuerlicher Betriebe nachhaltig verbessert wurde, können aus Sicht des Rechts auf Nahrung und des Ideals der Ernährungssouveränität fortbestehende Herausforderungen benannt werden.

1. Judizialisierung

Bislang haben sich Gerichte kaum mit dem Recht auf Nahrung befasst.³⁰⁹ Auch wenn das „direito à alimentação“ für alle erst durch eine Verfassungsänderung im Jahre 2010 eingeführt wurde³¹⁰ und zuvor explizit nur Kindern und Jugendlichen garantiert war,³¹¹ hätten Gerichte Ansprüche

306 Ebd., S. 71, objetivo 10.

307 Präsidialerlass Nr. 7.794, vom 20. August 2012 – *Decreto que institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica*.

308 Plano Nacional e Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo), Informationen des Ministério pelo Desenvolvimento Agrário, abrufbar unter: <<http://www.mda.gov.br/planapo/>> (Mai 2015).

309 Zum bislang einzigen Präzedenzfall unten § 4 C III 2 c (S. 170ff.).

310 Verfassungsänderung Nr. 64 (Fn. 2).

311 Art. 227 der Bundesverfassung sieht die Familie und den Staat in der Pflicht, mit absoluter Priorität das Recht auf Leben, Gesundheit und Nahrung von Kindern zu gewährleisten.

auf Nahrungszugang aus dem Recht auf Leben³¹² oder dem sozialen Recht auf Gesundheit³¹³ ableiten können.³¹⁴

Olivier de Schutter, der als UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung Brasilien im Oktober 2009 besuchte, kritisiert, dass es keine unabhängige Institution gibt, welche die Nahrungssicherheitspolitik aus menschenrechtlicher Sicht begutachten könnte.³¹⁵ Die Anti-Hunger-Politik wird durch den Rat (COSAN) überwacht, der zu einem Drittel aus Vertreterinnen und Vertretern der Regierung besteht.³¹⁶ Eine im Jahr 2004 eingerichtete Sonderkommission für das Recht auf Nahrung, die eine genuin menschenrechtliche Perspektive entwickeln sollte, hat bislang nur einen Bericht vorgelegt.³¹⁷ Auch die Staatsanwaltschaft, die im Fall der Verletzung sozialer Grundrechte aktiv werden kann, ist in vielen Bundesstaaten personell unterbesetzt.³¹⁸

2. Angemessenheit der Armutsbekämpfung

Gerichtlich ungeklärt bleibt die Frage, ob und inwieweit das Armutsbekämpfungsprogramm „Bolsa Família“ in verfassungsrechtlicher Hinsicht beanstandet werden könnte. Der nationale Sonderbeauftragte für das Recht auf Nahrung Clóvis Zimmermann hält die Einkommenstransfers an Familien für zu niedrig, um einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten.³¹⁹ Außerdem kritisiert er die Bedingungen: Schulpflichtige Kinder müssen regelmäßig den Unterricht besuchen, Antragsstellende müssen sich in Ernährungs- und Gesundheitsfragen beraten lassen und Schwangere müssen sich pränatalen Untersuchungen unterziehen.³²⁰ Nach inoffiziellen Zahlen, die auf Aussagen von Mitarbeitern des Anti-Hunger-Ministeri-

312 Art. 5° Bundesverfassung.

313 Art. 6° u. 196 Bundesverfassung.

314 Siehe Rechtsprechung zu diesen Rechte, unten § 5 A II (S. 181ff.).

315 *De Schutter, O.* (2010a): *Missão ao Brasil. Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação*, A/HRC/13/33/Add.6., Rn. 17.

316 Art. 11 § 2° II c) des Gesetzes Nr. 11.346 (Fn. 233).

317 Comissão Especial de Monitoramento de violações do Direito Humano à Alimentação (2010): *Relatório Anual*.

318 *De Schutter* 2010a (Fn. 315), Rn. 18.

319 *Zimmermann, C.* (2011): „Bolsa Família em Questão – pelo relator nacional para o Direito à Alimentação e Terra Rural“. In: *Revista Democracia Viva* n° 39.

320 Art 3° des Gesetz Nr. 10.836.

ums beruhen, wurden zwischen 2007 und 2010 an die 130.000 Menschen aus dem Programm ausgeschlossen, weil sie eine der Bedingungen nicht erfüllten.³²¹ Da Personen zudem registriert sein müssen,³²² können Obdachlose generell nicht vom Programm profitieren.³²³ Vor diesem Hintergrund hat der UN-Sozialausschuss im Berichtsverfahren 2009 empfohlen, das Familienstipendium zu erhöhen und einen universellen Zugang zu erwägen.³²⁴

3. Ernährungssouveränität

Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren, dass die Anti-Hunger-Politik das dominierende Modell der kapitalistisch-industriellen Landwirtschaft nicht grundsätzlich in Frage stellt.³²⁵ Jean Ziegler hat als damaliger UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung in seinem Länderbericht (2004) die exportorientierte Agrarpolitik und die quasi-feudalen Strukturen in einigen Regionen als wesentliche Hindernisse bezeichnet.³²⁶ Die Landlosenbewegung Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra kritisiert die Zulassung von genverändertem Saatgut und Agrargiften, die vor allem im Sojaanbau zu Oligopolen geführt hätten.³²⁷

Das Ziel der Ernährungssouveränität ist im Präsidialerlass ausdrücklich erwähnt, ohne dass das Konzept der „soberania alimentar“ näher definiert wird.³²⁸ Nach dem Rahmengesetz soll die Souveränität aller Länder geachtet werden, selbst über die Produktion und den Konsum von Lebensmitteln zu entscheiden.³²⁹

321 Vgl. Zimmermann, C. & Russau, C. (2012): "Noch kein neuer Sozialvertrag". In: Lateinamerika Nachrichten, Juni, S. 456.

322 Art 6° des Gesetzes Nr. 10.836.

323 Kritisch Zimmermann & Russau 2012 (Fn. 321).

324 CESC (2009): Concluding Observations – *Brazil*, 12 June, E/C.12/BRA/CO/2, Rn. 20.

325 Stedile, J. P. & de Carvalho, H. M. (2010): Soberania Alimentar: Uma Necessidade dos povos, Fome Zero, Vol. 3, S. 154.

326 Ziegler, J. (2003): Mission to Brazil. Report by the Special Rapporteur on the right to food, Januar, E/CN.4/2004/10/Add.1, Rn. 52ff.

327 Stedile & de Carvalho 2010 (Fn 325), S. 154.

328 Art. 3° VII und Art. 4° IV des Präsidialerlass Nr. 7.272 (Fn. 234).

329 Art. 5° des Gesetzes Nr. 11.346 (Fn. 233).

Der nationale Anti-Hunger-Plan leitet aus dem Ziel der Ernährungssouveränität das Gebot zur Unterstützung der familiären und ökologischen Landwirtschaft ab.³³⁰ Der Zugang zu fruchtbaren Böden steht diesen jedoch nur begrenzt offen: Kleinere Agrarbetriebe repräsentieren 82% aller Bauernhöfe, die lediglich 13% der genutzten Agrarfläche bewirtschaften.³³¹ Demgegenüber machen Betriebe mit einer Nutzfläche von über 500 Hektar zwar nur 2% der Bauernhöfe aus, nehmen allerdings über die Hälfte der Gesamtfläche (56%) ein. Der „Gini-Index“, der die Ungleichheit der Landverteilung auf einer Skala von 0 bis 1 angibt, ist in Brasilien hoch: Die letzte Messung hat einen Wert von 0,872 ergeben.³³²

a. Agrarreform

Der Rat (COSAN) nennt in seinem Evaluationsbericht vom November 2010 die hohe Landkonzentration und die Verzögerung der Agrarreform als wesentlichen Grund, weshalb sich die familiäre Landwirtschaft nicht fortentwickelt.³³³ Die Produktion von Agrarsorten, die größtenteils exportiert würden, sei gegenüber der Produktion solcher Pflanzen, die primär für die interne Nachfrage bestimmt sind, in den letzten Jahren sehr viel höher angestiegen.³³⁴ Agrarreformen sind in ländlichen Regionen, die eine hohe Landkonzentration und einen hohen Anteil an Armut aufweisen, menschenrechtlich geboten, weshalb Olivier de Schutter die Verzögerung der „*reforma agrária*“ zu Recht kritisiert hat.³³⁵ Dabei wurde eine umfassende Agrarreform stets als Anti-Hunger-Maßnahme von NGOs eingefordert und war als wesentlicher Baustein in der 2003 von der Regierung Lula verkündeten Null-Hunger-Strategie vorgesehen.³³⁶ Die Zahl der Landtitelvergaben an bedürftige Familien ist in den beiden Amtszeiten der Regierung Lula jedoch im Vergleich zu früheren Regierungen kaum ange-

330 Vgl. CAISAN, Plano Nacional 2011 (Fn. 248), Diretriz 2, objetivo 2 und 3 (S. 58f).

331 Vgl. ebd., S. 16.

332 IBGE Censo Agrícola, 2006 (Fn. 286).

333 CONSEA (2010): A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, indicadores e monitoramento da constituição de 1988 aos dias atuais, Brasília, November, S. 39.

334 Vgl. COSEA 2010 (Fn. 333), S. 40.

335 Vgl. de Schutter 2010a (Fn. 315), Rn. 40ff.

336 Instituto Cidadania 2001 (Fn. 232), Rn. 3.3 (S. 36.ff.).

stiegen.³³⁷ Unter der aktuellen Präsidentin Dilma Rousseff sind die Zahlen sogar rückläufig.³³⁸

Der Plan von 2012/2015 benennt zwar als konkretes Ziel für die Jahre 2012/2015 die Vergabe von Landnutzungstiteln an weitere 200.000 Familien und öffentliche oder private Einrichtungen sowie die Schaffung von 800 neuen Siedlungsprojekten, enthält jedoch keine konkreten Initiativen zur Beschleunigung der Agrarreform, die dieses Ziel zusätzlich befördern könnten.³³⁹ Nach Angaben der brasilianischen Landlosenbewegung warten weiterhin 150.000 Familien in provisorischen Zeltlagern auf ein Leben in einer legalisierten Siedlung.³⁴⁰

b. Auswirkungen der groß-industriellen Landwirtschaft

Nach Einschätzung des FAO-Expertengremiums HLPE wird in Brasilien ein duales System aus großen und kleinen Agrarbetrieben gepflegt.³⁴¹ Dieser Dualismus spiegelt sich in zwei Bundesagrarministerien wider: Während das Ministerium für ländliche Entwicklung die Programme zur Stützung der familiären Landwirtschaft verwaltet,³⁴² ist das Ministerium für Land-, Viehwirtschaft und Versorgung für die Förderung des „Agro-negócios“ zuständig, das mittlere und große Betriebe umfasst.³⁴³ Diesem stehen drei Viertel der im Bundeshaushalt für Landwirtschaft vorgesehenen Mittel zu.³⁴⁴

337 Vgl. *Klias, P.* (2012): Reforma Agrária necessita de „governo interessado“ para avançar. Die Zahl der Landtitelvergabe an bedürftige Familien betrug in beiden Amtszeiten Lulas ca. 153.000 Fälle. In der ebenso langen Regierungszeit des früheren Präsidenten Cardoso wurden 135.000 Landtitel vergeben.

338 Ebd.

339 CAISAN Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 65, objetivo 7.

340 Vgl. *Stedile, J. P.* (2013): “O dilema da Reforma Agrária no Brasil do agro-negócio”, 7. Januar, in: CartaCapital.

341 HLPE, *Smallholders* 2013 (Fn. 72), S. 57.

342 Das Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) wurde 1999 durch ein Eilgesetz geschaffen, Medida provisória Nr. 1.911-12, v. 25. November 1999.

343 Das Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) besteht seit 1860, vgl. Angaben auf der Homepage des MAPA: <www.agricultura.gov.br/>.

344 Vgl. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 2012 (Fn. 281), S. 28 und S. 49.

De Schutter empfiehlt, die sozialen und ökologischen Folgen großflächiger Agrarbetriebe zu evaluieren.³⁴⁵ Die Regierung solle eine partizipative Verträglichkeitsprüfung durchführen, um die Auswirkungen von Förderprogrammen zu Gunsten von Groß- und Kleinbetrieben transparent zu machen.³⁴⁶ Nach Ansicht des Rates (COSAN) werden die negativen sozioökonomischen Folgen der groß-industriellen Agrarwirtschaft, die insbesondere auf den verstärkten Einsatz von Agrargiften zurückgehen, unterschätzt.³⁴⁷ Brasilien ist weltweit das Land mit dem höchsten Agrargiftverbrauch. Im Plan von 2012/2105 wird festgestellt, dass die Verwendung von „agrotóxicos“ vor allem im Soja-, Zuckerrohr- und Baumwollsektor sehr hoch ist.³⁴⁸ Der Plan 2012/2105 sieht jedoch allein das Ziel der besseren Verwaltung sowie der verstärkten Kontrolle und Aufklärung mit Blick auf den Einsatz von Agrargiften und genveränderten Organismen vor.³⁴⁹ Eine umfassende soziale und ökologische Verträglichkeitsprüfung der Förderung groß-industrieller Agrarbetriebe steht bis heute aus.

E. Einordnung

I. Kontextualisierung

Das Ideal der Nahrungssicherheit, dessen Dimensionen den normativen Gehalt des Rechts auf Nahrung kennzeichnen, bildet zugleich den Anknüpfungspunkt für politische und wissenschaftliche Diskurse, die durch die UN-Welternährungsorganisation (FAO) geprägt werden. Daneben steht das Konzept der Ernährungssouveränität für eine dezentral ausgerichtete Agrarpolitik zu Gunsten kleinerer Betriebe.

1. Nahrungssicherheitspolitik

Der politische Diskurs, der die Verwirklichung eines Zustands der Nahrungssicherheit bezweckt, entwirft Pläne und Programme, die unmittelbar

345 Ebd., Rn. 37ff.

346 Ebd., Rn. 51 (j).

347 Ebd., S. 44f.

348 Vgl. CAISAN Plano Nacional 2011 (Fn. 248), S. 16.

349 Vgl. ebd., Objetivo 11 (S. 74).

Bedürftigen zu Gute kommen und mittel- und langfristig die Stabilität des Nahrungszugangs gewährleisten sollen. Dieser zweigleisige Ansatz (*twin-track approach*) ist im Globalen Strategischen Rahmenwerk des FAO-Welternährungskomitees ausgearbeitet.

2. Ernährungssouveränität

Das Leitbild der Ernährungssouveränität steht für eine besondere Anti-Hunger-Strategie. Während die Verfügbarkeit von Nahrung aus Sicht des Konzepts der Nahrungssicherheit theoretisch durch wenige industrielle Agrarbetriebe garantiert werden könnte, setzt das Ideal der „food sovereignty“ auf lokale und bäuerliche Produktionsweisen. Während der Zugang zu Nahrung zur Verwirklichung individueller „food security“ grundsätzlich auch allein durch pauschale Einkommenstransfers für Arme sichergestellt werden könnte, setzt das Paradigma der Ernährungssouveränität auf die gezielte Förderung von Bauernhöfen, damit möglichst viele Haushalte von der Landwirtschaft leben können.

3. Nahrungsunsicherheitsforschung

Nahrungsunsicherheit wird auf zahlreiche soziale, ökonomische, ökologische und politische Ursachen zurückgeführt. Wissenschaftliche Studien, die strukturelle Gründe des globalen Hungers aufklären und Handlungsempfehlungen an die Politik formulieren, gehen auf internationale und nationale Expertenkommissionen sowie NGOs zurück. Das FAO-High Level Panel of Experts (HLPE) ist seit seiner Gründung im Jahre 2010 die wichtigste Forschungsinstitution.

II. Der menschenrechtsbasierte Ansatz

Aus dem Recht auf Nahrung lassen sich jedenfalls bestimmte Formalpflichten ableiten, die auf einen menschenrechtsbasierten Ansatz für Nahrungssicherheit verweisen. Nach diesem prozeduralen Menschenrechtsverständnis sollte die Anti-Hungerpolitik durch Institutionalisierung auf Dauer gestellt, durch Beteiligungsrechte demokratisiert und durch Transparenzgebote einer ständigen Wirksamkeitskontrolle unterworfen werden.

1. Indikatoren

Ein wesentliches Gebot zur Verwissenschaftlichung der Nahrungssicherheitspolitik stellt die Formulierung von Indikatoren zur nachträglichen Erfolgsprüfung von Anti-Hungermaßnahmen dar. Die von der FAO entwickelten „food security“-Indikatoren können in diesem Zusammenhang genutzt werden, um Verwirklichungsdefizite im Bereich der Grundelemente aufzuzeigen. Gleichzeitig verdeutlicht die Kritik am etablierten FAO-Hungerindex, dass der Begriff des Hungers wissenschaftlich umstritten ist und internationale Schätzungen auf einem sehr engen Verständnis basieren, welches insbesondere das Ausmaß an Mangelernährung (den sog. „stillen Hunger“) außer Acht lässt.

Aus Sicht des Rechts auf Nahrung sollte jeder Staat ein Bündel aus Indikatoren erwägen, anhand derer insbesondere der Grad an Selbstversorgung und die Angemessenheit von Lebensmitteln beurteilt werden können.

2. Brasilien

Die Umsetzung des menschenrechtsbasierten Ansatzes hat ohne Zweifel zu einer Intensivierung der brasilianischen Anti-Hungerpolitik beigetragen.

Der von der Regierung Lula 2003 initiierte Plan „Fome Zero“ (Nullhunger) steht für eine umfassende Nahrungssicherheitsstrategie wie sie die FAO-Leitlinien einfordern. Dieser wurde von der derzeitigen Präsidentin Dilma Rousseff durch das Projekt „Brasil Sem Miséria“ (Brasilien ohne Elend) erweitert. Das Rahmengesetz (2006) steht für eine Verrechtlichung der Nahrungssicherheitspolitik und benennt Institutionen und Ziele. In einem Gesamtplan (2011) sind die wichtigsten Prioritäten, Initiativen und Zuständigkeiten für die kommenden vier Jahre konkretisiert. Der Nationale Rat, der mit zwei Dritteln aus Mitgliedern der Zivilgesellschaft besetzt ist, repräsentiert einen partizipativen Ansatz. Auch wenn dieser formell nur eine Beratungsfunktion ausübt, hat der Rat wichtige Programme, vor allem zur Stärkung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, angestoßen.

§ 4 Justiziabilität

Dieses Kapitel widmet sich der Frage, ob wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) wie das Recht auf Nahrung als justiziabel einzustufen sind. Untersucht wird, inwieweit es überzeugend ist, die vom UN-Sozialausschuss entwickelten Staatenpflichten (§ 2 C) als gerichtlich einklagbare Rechtspositionen zu begreifen.

Im vorherigen Kapitel (§ 3) wurde neben dem ausführlich beschriebenen prozeduralen Ansatz, der formelle Anforderungen an eine angemessene Nahrungssicherheitspolitik beschreibt, ein zweiter Weg zur Operationalisierung des Rechts auf Nahrung nur angedeutet. Mit Blick auf die bäuerlichen Rechte, die von der transnationalen Bewegung La Via Campesina eingefordert werden, wurde die Möglichkeit angedacht, die vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte entworfenen Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten (*obligation to respect, to protect and to fulfil*) in subjektive Rechtspositionen zu übersetzen, die gerichtlich eingeklagt werden können. Eine solche Materialisierung des „right to food“ könnte ein sinnvoller Weg sein, um marginalisierten Gruppen, die von der Politik vernachlässigt werden, Gehör zu verschaffen. Bevor im nächsten Kapitel (§ 5) drei konkrete Zugangsrechte konstruiert werden, setzen sich die folgenden Abschnitte zunächst mit drei generellen Einwänden auseinander, die gegen die Justiziabilität der wsk-Rechte erhoben werden.

Das erste Argument gegen die gerichtsförmige Durchsetzbarkeit von wsk-Rechten lautet, ihre Gewährleistung sei von der Mobilisierung erheblicher Ressourcen abhängig. Um die Stichhaltigkeit dieser Argumentation zu überprüfen, ist zu erörtern, ab wann eine Pflicht überhaupt als ressourcenintensiv einzustufen ist (A). Zweitens wird angeführt, jedes wsk-Recht könnte stets auf unterschiedlichen Wegen verwirklicht werden. Vor dem Hintergrund dieses Einwandes der Wegevielfalt soll nach dogmatischen Figuren gesucht werden, die politische Gestaltungsspielräume nicht unverhältnismäßig einschränken (B). Der dritte Einwand sieht wsk-Rechte allein als objektive Rechtssätze an. Zu ergründen ist, ob der Begriff des subjektiven Rechts nur individuell-begünstigende Anspruchspositionen umfasst oder zugleich kollektive Dimensionen aufweisen kann (C).

§ 4 Justiziabilität

A. Ressourcenvorbehalt

Der erste Einwand gegen die Justiziabilität der wsk-Rechte gründet auf dem Argument ihrer Ressourcenabhängigkeit: Ihre Verwirklichung sei stets kostspielig. Da ihre Gewährleistung von der Verfügbarkeit finanzieller Mittel im Staatshaushalt abhängt, könnten soziale Rechte anders als Freiheitsrechte nicht ohne Weiteres erfüllt werden.¹ Im deutschen Schrifttum ist vom „Vorbehalt des Möglichen“ die Rede.² Demzufolge wird vor der Anerkennung von wsk-Rechten gewarnt, weil diese im Falle eines staatlichen Ressourcenmangels zwangsläufig unerfüllt bleiben müssten. Eine solche faktische Unwirksamkeit würde letztlich das Vertrauen in die Verfassungsordnung insgesamt beschädigen.

I. Kostenintensität

Um die Überzeugungskraft des Einwandes der Kostenintensität der Verwirklichung jedes wsk-Rechts einschätzen zu können, ist es notwendig, den Begriff der Kostenintensität menschenrechtlicher Pflichten näher zu bestimmen.

1. Gesamtperspektive

Aus einer Gesamtperspektive ist die Verwirklichung aller Menschenrechte stets ressourcenintensiv. Der Schutz liberaler Rechte auf Eigentum, Leben und körperliche Unversehrtheit setzt funktionsfähige staatliche Institutionen voraus.³ Eine effektive Verwaltung kostet Geld. Die Organisation freier und gleicher Wahlen zur Realisierung des Rechts auf Demokratie (Art. 25 IPbPR) ist kostspielig.⁴ Die Ausübung der Versammlungsfreiheit

1 So Vierdag, E. W. (1978): „The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“. In: Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 9, S. 69 (102).

2 Murswiek, D. (2011): Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX, § 192, S. 569 (Rn. 62).

3 Holmes S. & Sunstein, C. R. (2000): The Cost of Rights, S. 35ff.

4 Zu diesem und weiteren Beispielen, Schneider 2004 (oben § 2 Fn. 11), S. 32f.

(Art. 21 IPbpR) hängt im öffentlichen Raum häufig von der vorherigen Umleitung des Straßenverkehrs durch Polizei- und Ordnungsbehörden ab.

Jedes Menschenrecht ist zudem auf das Vorhandensein einer effizienten Justiz angewiesen. Selbst bloße Freiheitsrechte wie die Gewissensfreiheit benötigen gerichtlichen Schutz. Das Recht auf Rechtsschutz und ein faires Verfahren (Art. 14 I IPbpR) ist damit grundlegend.⁵ Der Rechtsstaat verursacht Kosten, weil er die Ausbildung und Vergütung unabhängiger Richterinnen und Richter voraussetzt.⁶

Aus einer übergeordneten Perspektive lautet die eigentliche Frage nicht ob, sondern allein in welchem Umfang Staaten verpflichtet sind, für einen wirksamen Menschenrechtsschutz zu zahlen. Aus dieser Sicht wäre es verkürzt, allein auf die verfügbaren Haushaltsmittel abzustellen, ohne die Wirtschaftskraft des Privatsektors einzubeziehen.⁷ Allgemein ist der volkswirtschaftliche Entwicklungsstand eines Landes in den Blick zu nehmen. Mary Dowell-Jones hat zu Recht eingefordert, dass der UN-Sozialausschuss bei der Bestimmung der verfügbaren Ressourcen im Sinne von Art. 2 Abs. 1 IPwskR verstärkt makroökonomischen Sachverstand einbeziehen sollte.⁸ Ausgangspunkt könnte das Verhältnis von Haushaltsausgaben für Menschenrechte im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sein.⁹

2. Einzelne Pflichten: Belastung des Staatshaushalts

Soweit nicht auf die Verwirklichungskosten der Menschenrechte insgesamt, sondern lediglich auf die Kosten einer konkreten Pflicht abgestellt wird, ist zu fragen, ob die Erfüllung des Gebots oder Verbots im Einzelfall eine zusätzliche Belastung öffentlicher Haushalte mit sich bringen würde.¹⁰ In diesem Sinne hat der UN-Sozialausschuss diejenigen Schutz- und Gewährleistungspflichten, zu deren Erfüllung Haushaltsmittel (*positive budgetary measures*) benötigt werden, lediglich als progressive Pflich-

⁵ Vgl. ebd., S. 32.

⁶ Vgl. Krennerich 2013 (oben § 1 Fn. 63), S. 108.

⁷ Vgl. Robertson, R. E. (1999): "Nutrition human rights and resources". In: Food Policy 21, S. 61.

⁸ Vgl. Dowell-Jones, M. (2004): Contextualizing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, S. 39ff. (57).

⁹ Mit Blick auf das Recht auf soziale Fürsorge, unten § 5 A I 1 (S. 180).

¹⁰ Vgl. Klee 2000 (oben § 1 Fn. 88), S. 115; Schneider 2004 (oben § 2 Fn. 11), S. 24; Duchstein 2010 (oben § 3 Fn. 171), S. 32-34.

§ 4 Justiziabilität

ten bezeichnet.¹¹ Pflichten, die ohne nennenswerte Zusatzkosten für öffentliche Haushalte erfüllt werden können, setzen sich jedenfalls nicht in Widerspruch zur Haushaltsprärogative des Parlaments.

3. Zusatzkosten

Von entscheidender Bedeutung für die Bestimmung des Umfangs der Kostenintensität ist das bereits erreichte Verwirklichungsniveau. Je größer die Differenz zwischen menschenrechtlichem Anspruch und tatsächlichem Realisierungsgrad ausfällt, desto höher sind die Zusatzkosten. Soweit in einem armen Land ein strukturelles Defizit besteht, sollten keine Schritte verlangt werden, die dieses organisatorisch oder finanziell überfordern. Allerdings können in jedem Fall notwendige Zwischenschritte benannt und internationale Unterstützung eingefordert werden.

II. Formalpflichten

Vor dem Hintergrund des Ressourceneinwandes wird es als ein wesentliches Verdienst des UN-Sozialausschusses angesehen, frühzeitig Gebote wie die Formalpflichten benannt zu haben, die ohne eine zusätzliche Belastung öffentlicher Haushalte erfüllt werden könnten.¹² Doch ist die Beachtung der Formalpflichten tatsächlich als ressourcenneutral einzustufen? Die formal-juristische Argumentation, Art. 2 Abs. 1 IPwskR sei nur auf materielle Pflichten anwendbar, ist jedenfalls wenig überzeugend.¹³

Vielmehr kann darauf abgestellt werden, dass sämtliche Formalpflichten auf klassische Staatsfunktionen verweisen: Die Exekutive soll Strategien und Programme zur Verwirklichung der Paktrechte erarbeiten und umsetzen. Die Legislative soll Rahmengesetze erlassen und die Judikative Rechtsschutz gewähren. Deshalb unterstellt der UN-Sozialausschuss zu Recht, dass jede Vertragspartei in der Lage ist, den Formalpflichten nach-

11 CESCR (2007): *An Evaluation of the obligation to take steps on the „maximum of available resources“ under an Optional Protocol to the Covenant*, Statement, v. 10.05., E/C.12/2007/1 [im Folgenden: CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007], Rn. 7.

12 Vgl. Schneider 2004 (oben § 2 Fn. 11), S. 24.

13 So aber Klee 2000 (oben § 1 Fn. 88), S. 156ff.

zukommen. Wie das CESCR schon mit Blick auf die Pflicht, über die Umsetzung des UN-Sozialpakts zu berichten (Art. 16 IPwskR), hervorgehoben hat, sollte sich ein ärmerer Vertragsstaat, der mit der Sammlung der erforderlichen statistischen Daten überfordert ist, um internationale Hilfe bemühen.¹⁴ Zu ergänzen bleibt, dass gerade diejenigen Staaten, in denen die größten Verwirklichungsdefizite bestehen, auf die Unterstützung durch andere Länder oder internationale Einrichtungen angewiesen sein können, wenn sie die Formalpflichten effektiv umsetzen wollen.

1. Strategien und Gesetze

Die Pflicht, nationale Strategien zur Verwirklichung der Paktrechte zu entwickeln und Verwaltungsstrukturen mit ihrer Umsetzung zu beauftragen, setzt eine umfassende Bestandsaufnahme von bestehenden Programmen und die Neustrukturierung von Aktionsplänen und damit eine funktionsfähige Bürokratie voraus, die über ein profundes Steuerungswissen verfügt.

Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der Pflicht, legislative Maßnahmen zur Verwirklichung eines wsk-Rechts einzuleiten. Obschon Gesetze an sich ohne erheblichen finanziellen Aufwand erlassen werden können,¹⁵ setzt dieser Vorgang einen informierten Normgeber voraus. Zudem hängt die Umsetzung und Vollzugskontrolle von effektiven Behörden ab, die gerade in ärmeren Staaten, insbesondere in ländlichen Gebieten, häufig erst aufgebaut werden müssten.

2. Rechtsschutz

Im Hinblick auf die Pflicht zur Rechtsschutzgewährleistung rechnet der UN-Sozialausschuss mit keinen erheblichen Folgekosten. Dieser sei im Rahmen bestehender Gerichtsstrukturen oder administrativer Beschwerdeverfahren zu gewährleisten.¹⁶ Gefordert wird nicht die Schaffung neuer auf wsk-Rechtsverletzungen spezialisierter Spruchkörper, sondern ledig-

14 Vgl. CESCR, General Comment 1 – *reporting by States parties*, Rn. 3.

15 Von einer unmittelbaren Pflicht sprechen etwa Schneider 2004 (oben § 2 Fn. 11), S. 24; vgl. auch Klee 2000 (oben § 1 Fn. 88), S. 175-177, Langford & King 2008 (oben § 2 Fn. 16), S. 487.

16 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 9.

lich, dass die Paktrechte in der juristischen Ausbildung behandelt werden.¹⁷ Gleichwohl ist ein effektiver Zugang zur Justiz selbst in reicheren Staaten nicht selbstverständlich. Auch in diesen Ländern können ausreichend unabhängige Instanzen und Ermittlungseinheiten fehlen, um Rechtsverletzungen zügig aufzuklären und zu ahnden.¹⁸

III. Diskriminierungsverbot

In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 20 (2009) hat der UN-Sozialausschuss klargestellt, dass das Anti-Diskriminierungsgebot (Art. 2 II IPwskR) neben einer formellen eine materielle Seite aufweist, die im Einzelfall aktive Fördermaßnahmen erforderlich machen kann.¹⁹ Deshalb greift das Argument zu kurz, das Diskriminierungsverbot sei als unmittelbare Pflicht einzustufen, weil Art. 2 Abs. 1 IPwskR auf Abs. 2 derselben Vorschrift keine Anwendung finde.²⁰

1. Formelle Gleichbehandlung

Nur die Pflicht zur formellen Gleichbehandlung ist an sich ressourcenneutral. Der UN-Sozialausschuss spricht vom Verbot gesetzlicher Vorschriften, die direkt oder mittelbar an verbotene Merkmale anknüpfen (*formal discrimination*).²¹ Die Pflicht zur Gewährleistung eines nicht-diskriminierenden Privatrechts z. B. im Bereich des Familien- und Erbrechts ist kostenneutral.²² So fordert das Komitee mit Blick auf das Recht auf Nahrung die gleiche Erbberechtigung und Eigentumsfähigkeit an Grund und Boden für Männer und Frauen.²³ Auch die Garantie eines gleichen Entgelts (Art. 7 lit. a (i) IPwskR) ist nicht ressourcenintensiv, weil die Kosten, die

¹⁷ Ebd., Rn. 11.

¹⁸ Zur Rechtsprechung des EGMR wegen überlanger Verfahrensdauer in Deutschland, unten C.I.1.a (S. 154).

¹⁹ CESCR, General Comment No. 20 (2009): *Non-discrimination in economic, social and cultural rights* (art. 2, para. 2), v. 02.07.2009, E/C.12/GG/20 [im Folgenden: CESCR, General Comment 20 – *non-discrimination*].

²⁰ So aber Klee 2000 (oben § 1 Fn. 88), S. 168ff.

²¹ CESCR, General Comment 20 – *non-discrimination*, Rn. 8a.

²² Vgl. CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007 (Fn. 11), Rn. 7.

²³ CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 26.

mit einer notwendigen Angleichung des Lohnniveaus verbunden sind, von der Privatwirtschaft getragen werden.

Gleichwohl hängt die Effektivität des Anti-Diskriminierungsrechts in der Praxis von Aufklärungskampagnen, Beratungsstellen und effektiven Kontrollmechanismen ab, die oftmals auf staatliche Finanzierung angewiesen sind. Ferner ist vielfach eine rein rechtliche Gleichstellung ungenügend, um tatsächliche Ungleichheiten zu beseitigen.

2. Materielle Gleichstellung

Die Vertragsparteien sollen zudem materielle Diskriminierungen (*substantive discrimination*) verhindern.²⁴ Besonders schwere Fälle stellen strukturelle Benachteiligungen (*systemic discrimination*) dar.²⁵ Diese beruhen auf öffentlichen Regeln, Politiken und sonstigen gesellschaftlichen Verhaltensweisen zu Lasten bestimmter Gruppen. Nach Ansicht des Ausschusses sind die Vertragsstaaten grundsätzlich dazu verpflichtet, pro-aktive Maßnahmen (*special measures*) zur effektiven Beseitigung substanzieller und systemischer Diskriminierungen zu ergreifen²⁶ und größere Ressourcenumverteilungen zu traditionell benachteiligten Gruppen zu erwägen.²⁷

IV. Die Pflichtentrias

Unter welchen Umständen ist die Beachtung der Pflichtentrias bestehend aus Achtungs-, Schutz- und Verwirklichungspflichten als ressourcenneutral einzustufen?

1. Die Achtungspflicht

Die Erfüllung der Respektierungspflicht ist nach ihrer ursprünglichen Konzeption kostenlos zu bewerkstelligen. Asbjørn Eide sah den Staat als verpflichtet an, Eingriffe in materielle Privatressourcen zu unterlassen, die

24 CESCR, General Comment 20 – *non-discrimination*, Rn. 8b.

25 Ebd., Rn. 12.

26 Ebd., Rn. 9 und 38.

27 Ebd., Rn. 39.

§ 4 Justiziabilität

für den Genuss eines Paktrechts z.B. für die Nahrungsgewinnung benötigt würden.²⁸ Im Einklang mit der Ausschussdogmatik ist die Respektierungspflicht jedoch zudem auf Konstellationen zu beziehen, in denen der Zugang durch den Staat gefördert wird.²⁹ Soweit dieser etwa den Zugang zu Lebensmitteln (z.B. durch Einkommenstransfers oder Lebensmittelsubventionen) unterstützt, ist die Beachtung der „duty to respect“ nicht ressourcenneutral, sondern ressourcenintensiv.³⁰

2. Die Schutzpflicht

Soweit der Staat die notwendigen Institutionen unterhält, um der Schutzpflicht im Einzelfall nachzukommen, ist die Pflichterfüllung als ressourcenneutral anzusehen. Falls z.B. öffentliche Einsatzkräfte zur Verfügung stehen, um gewaltsame Vertreibungen von Kleinproduzierenden durch Private zu verhindern, sind keine erheblichen Mehrkosten zu erwarten.³¹

3. Die Erfüllungspflicht

Selbst die Umsetzung der Erfüllungspflicht ist nicht immer ressourcenintensiv, soweit Erleichterungs- und Förderschritte durch die Nutzung bestehender staatlicher Strukturen erfüllt werden. Die Bereitstellungspflicht ist hingegen in jedem Fall kostspielig. Dieser kommt jedoch nur ein subsidiärer Charakter zu: Sie bezieht sich allein auf hilfsbedürftige Menschen, die nicht in der Lage sind, sich mit eigenen Mitteln Zugang zu Grundgütern und -diensten zu verschaffen. Die Bereitstellungskosten fallen damit umso niedriger aus, je höher das gesellschaftliche Verwirklichungsniveau ausgeprägt ist.

28 Eide 1987 (Rn. 126), Rn. 112.

29 Vgl. Langford & King 2008 (oben § 2 Fn. 16), S. 485.

30 Vgl. Koch, I. E. (2005): „Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties“. In: Human Rights Law Review 5:1, S. 81 (88).

31 Vgl. Reimann, C. (2000): Ernährungssicherung im Völkerrecht, S. 194 (Fn. 168).

B. Wegevielfalt

Der zweite Einwand, der gegen das Verpflichtungspotenzial der wsk-Rechte erhoben wird, stellt auf die vielfältigen Möglichkeiten ab, die einem Staat zur Verfügung stehen, um diese zu verwirklichen. Die International Law Commission hat 1977 die Auffassung vertreten, dass der UN-Sozialpakt nur Ergebnispflichten (*obligations of result*) statuiere.³² Der Annahme von konkreten Verhaltenspflichten (*obligations of conduct*), die neben einem Zweck eine bestimmte Handlungsweise vorschreiben, stünde die Grundsatzbestimmung des Art. 2 Abs. 1 IPwskR entgegen, aus der zu schließen sei, dass die Vertragsstaaten frei darüber entscheiden dürfen, welche Mittel sie für die schrittweise Verwirklichung der Paktrechte einsetzen wollen.

Die Verwirklichung sozialer Rechte wird häufig als eine ausschließlich politische Gestaltungsaufgabe begriffen, weil Gerichte keine annähernd hinreichenden rechtlichen Maßstäbe explizieren könnten.³³ Die Ausarbeitung und Umsetzung von Strategien und Programmen, die dem vagen Inhalt der wsk-Rechte Konturen verleihen könnten, sei Aufgabe von Parlamenten und Regierungen. Nationale und internationale Spruchkörper seien schlecht ausgestattet, besäßen nicht die nötige Sachkunde und verfügten über keinen Zugang zu relevanten Informationen.³⁴

I. Justizverständnis

Die Beantwortung der Frage, inwieweit Gerichte soziale Menschenrechte in bestimmte Pflichten überführen können, hängt formell-juristisch vom jeweiligen Prozessrecht ab, das die Kompetenzen eines Gerichts festlegt. In diesem Abschnitt soll allein die Frage gestellt werden, in welchem Maße eine solche Operationalisierung mit Blick auf das Recht auf Nahrung wünschenswert wäre. Eine Antwort hängt vom zu Grunde gelegten Justizverständnis ab. Gerichte können als Sozialingenieure angesehen werden, die gesellschaftlichen Benachteiligungen aktiv entgegenwirken sollten

32 ILC (1977): Report of the International Law Commission on Its Twenty Ninth Sessions, Yearbook of the International Law Commission, Vol. 2, S. 20-21, Rn. 8.

33 Murswiek 2011 (Fn. 2), Rn. 56.

34 Vgl. Streidarstellung bei Langford, M. (2008): The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in: ders. (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 35f.

oder als Hüter der bestehenden Gesellschaftsordnung eingestuft werden, die allein staatliche Übergriffe in bürgerliche Freiheitssphären zu verhindern haben. Kent Roach hat in diesem Sinne wesentliche Dichotomien beschrieben, die unterschiedliche Rechtsschutzverständnisse offenbaren.³⁵

1. Monologische vs. dialogische Rechtsprechung

Grundlegend ist die Unterscheidung zwischen einem monologischen und einem dialogischen Ansatz.³⁶ Das prägende Leitbild bleibt das abschließende Urteil, das unabhängige Richterinnen und Richter unter Ausschluss der Öffentlichkeit verfassen, um Rechtssicherheit herzustellen. Demgegenüber steht ein kooperatives Verständnis, das Gerichten nicht die Befugnis zum „letzten Wort“ zuspricht, sondern diese in einer vermittelnden Rolle zwischen den Konfliktparteien sieht.

2. Das Leitbild der aktivierenden Justiz

Grundsätzlich sollten Gerichte mit Blick auf wsk-Rechte einen dialogischen Ansatz verfolgen.³⁷ Nach dem Leitbild der aktivierenden Justiz sollten sie primär darauf bedacht sein, öffentliche Diskurse über die Verwirklichung sozialer Rechte anzuregen und den Staat unter Beteiligung marginalisierter und unterprivilegierter Gruppen zur Formulierung von öffentlichen Strategien und Programmen zu bewegen. Im Einklang mit diesem Leitbild sollten sich Gerichte im Fall struktureller Verwirklichungsdefizite grundsätzlich mit der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen begnügen. Daneben können Empfehlungen ausgesprochen werden, die auf mögliche Abhilfemaßnahmen verweisen.

In diesem Sinne können sich Gerichte ein Beispiel am UN-Sozialausschuss nehmen, der einen „konstruktiven Dialog“ mit den Vertragsparteien anstrebt und damit einen aktiven Lernprozess in Gang setzen will. Diesen Ansatz will das CESCR zugleich mit Blick auf mögliche Individualbeschwerden verfolgen. So hat das Komitee angekündigt, im Rahmen von

35 Roach, K. (2008): The Challenge of Crafting Remedies for Violations of Socio-economic Rights, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 46ff.

36 Ebd., S. 48ff.

37 Ebd., S. 58.

Einzelbeschwerdeverfahren nicht nur mögliche Rechtsverletzungen festzustellen und individuelle Wiedergutmachung einzufordern,³⁸ sondern darüber hinaus Empfehlungen auszusprechen, um strukturelle Defizite im Vertragsstaat zu überwinden. Zu diesem Zweck behält sich der Ausschuss das Recht vor, am Ende eines Individualbeschwerdeverfahrens bestimmte Ziele und Eckdaten zu benennen, die dem Vertragsstaat helfen sollen, geeignete Abhilfemaßnahmen zu identifizieren.³⁹ Darüber hinaus will der UN-Sozialausschuss von Fall zu Fall konkrete Maßnahmen vorschlagen.⁴⁰ So könnten bestimmte Vorkehrungen für weniger privilegierte und marginalisierte Individuen und Gruppen sowie Schutzmaßnahmen zur Abwehr gravierender Gefahren verlangt werden.⁴¹ Der Vertragspartei bleibt es unbenommen, alternative Maßnahmen, die ebenso wirksam sind, zu ergreifen.⁴²

Daneben können Gerichte dem verurteilten Staat eine Frist setzen, bis wann die festgestellte Menschenrechtsverletzung geheilt werden muss. In diesem Sinne behält sich der UN-Sozialausschuss im Rahmen des Individualbeschwerdeverfahrens das Recht vor, den betreffenden Staat in ein nachgelagertes Verfahren (*follow-up mechanism*) einzubinden.⁴³ Das CESCR kann verlangen, dass der Vertragsstaat innerhalb von sechs Monaten schriftliche Auskunft über eingeleitete Abhilfemaßnahmen erteilt.⁴⁴ Das Komitee hat das Recht, sich über diese Folgeschritte zu informieren und die Angemessenheit im kommenden Berichtsverfahren zu thematisieren.⁴⁵ Soweit sich Gerichte nicht auf den Erlass eines abschließenden Urteils beschränken, sondern die Exekutive verpflichten, über notwendige Abhilfemaßnahmen Bericht zu erstatten, wird von einer überwachenden Justiz (*supervisory jurisdiction*) gesprochen.⁴⁶

Schließlich können Spruchkörper bestimmte Restitutionsmaßnahmen verlangen und damit gestaltende Urteile erlassen. Nach Roach sollten Gerichte im Fall von wsk-Rechtsverletzungen nur im Fall eines erkennbaren

38 CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007 (Fn. 11), Rn. 13a.

39 Ebd., Rn. 13b.

40 Ebd., Rn. 13c.

41 Ebd.

42 Ebd.

43 Ebd., Rn. 13d.

44 Art. 9 II Zusatzprotokoll (oben § 2 Fn. 23).

45 Art. 9 III Zusatzprotokoll.

46 Roach 2008 (Fn. 35), S. 54.

Unwillens des Staates verpflichtende Urteile erlassen.⁴⁷ Zudem sollte im Fall gravierender Verstöße (z.B. gegen die Kernpflichten) individueller Rechtsschutz für akut Bedrohte gewährt werden.

II. Angemessenheitstest

Aufbauend auf dem Leitbild der aktivierenden Justiz ist zunächst der Stellenwert des sogenannten Angemessenheitstests (*reasonableness standard*) zu erörtern, den das südafrikanische Verfassungsgericht zur Überprüfung von Programmen zur schrittweisen Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte entwickelt hat. Die Rechtsprechung des Constitutional Court hat weltweit Anerkennung gefunden und lässt sich als Operationalisierung der Formalpflichten verstehen. Das Zusatzprotokoll zur Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens vor dem CESCRC nimmt auf diesen Maßstab in Art. 8 Abs. 4 ausdrücklich Bezug.⁴⁸

When examining communications under the present Protocol, the Committee shall consider the *reasonableness* of the steps taken by the State Party [...].⁴⁹

1. Die Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts

Der Constitutional Court of South Africa hat den Angemessenheitstest im Leitfall „Grootboom“ (2000) entwickelt, der sich auf das Recht auf angemessenen Wohnraum (Art. 26 I der Verfassung) bezog.⁵⁰ Vor dem Hintergrund einer Klage mehrerer obdachloser Familien wollte das Verfassungsgericht nicht prüfen, ob der Staat das wirksamste Mittel eingesetzt hatte, sondern allein, ob die getroffene Maßnahme angemessen ist:

A Court considering reasonableness will not enquire whether other more desirable or favourable measures could have been adopted, or whether public money could have been better spent. The question would be whether the measures that have been adopted are reasonable.⁵¹

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Vgl. Porter, B. (2009): “The Reasonableness of Art. 8 (4) – Adjudicating Claims From The Margins”. In: Nordic Journal of Human Rights 27.1, S. 39 (50f).

⁴⁹ Eigene Hervorhebung.

⁵⁰ Constitutional Court of South Africa, *Grootboom*, Urt. v. 04.10.2000, Case CCT 11/00 [im Folgenden: Constitutional Court, *Grootboom*].

⁵¹ Ebd., Rn. 41.

Allgemein prüft das Gericht drei Voraussetzungen:⁵² Erstens muss der Staat überhaupt Schritte zur Verwirklichung eines sozialen Rechts eingeleitet haben. Ist dies nicht der Fall, wird der Staat zur Formulierung und Implementierung eines Programms verurteilt. Wenn ein solches besteht, verifiziert das Gericht zweitens, ob das bestehende Programm angemessen (*reasonable*) ist, und kann die Beseitigung von unangemessenen Beschränkungen oder Ausschlüssen anordnen. Die Kriterien, die der Constitutional Court zur Angemessenheitsprüfung entwickelt, sind von Sandra Liebenberg prägnant zusammengefasst worden.⁵³ Danach muss ein staatliches Programm insbesondere

- umfassend, kohärent und koordiniert⁵⁴
- mit ausreichenden finanziellen Mitteln und Humanressourcen ausgestattet⁵⁵
- ausgeglichen sowie flexibel genug,⁵⁶ um kurz-, mittel- und langfristige Bedürfnisse zu befriedigen⁵⁷
- angemessen konzipiert und umgesetzt und⁵⁸
- transparent erarbeitet sowie seine Inhalte der Öffentlichkeit zugänglich sein.⁵⁹

Drittens kontrolliert das Gericht, ob der Staat seiner Pflicht nachgekommen ist, die Wirksamkeit seiner Programme regelmäßig zu überprüfen.

2. Ausschusskriterien

In ähnlicher Weise hat der UN-Sozialausschuss in seiner Stellungnahme zum Zusatzprotokoll (2007) bestimmte Kriterien ausgemacht, die ihm eine

52 Vgl. Constitutional Court of South Africa, *Mazibuko*, Urt. v. 08.10.2009, Case CCT 39/09 ZACC 28 [im Folgenden: Constitutional Court, *Mazibuko*], Rn. 67.

53 Liebenberg, S. (2008): Socio-Economic Rights: Revisiting the Reasonableness Review/Minimum Core Debate, in: Woolman/Bishop (eds.), *Constitutional Conversations*, S. 309f. [Eigene Übersetzung].

54 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 39 und 40.

55 Ebd., Rn. 39.

56 Constitutional Court, *Minister of Health and Others v. Treatment Action Campaign and Others*, Case CCT 8/02, Urt. 05.07.2002., Rn. 68, 78, 95 [im Folgenden: Constitutional Court, *Treatment Action Campaign*].

57 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 43.

58 Ebd., Rn. 40 bis 43.

59 Constitutional Court, *Treatment Action Campaign*, Rn. 123.

§ 4 Justiziabilität

Überprüfung des Ermessensspielraums der Vertragsstaaten ermöglichen sollen. Wie das südafrikanische Verfassungsgericht will das CESCR nicht prüfen, ob dem Staat eine effektivere Option zur Verfügung gestanden hätte. Stattdessen soll die Einhaltung bestimmter Kriterien in den Blick genommen werden. So muss die Maßnahme konkret auf die Verwirklichung der wsk-Rechte ausgerichtet sein.⁶⁰ Zugleich ist der Zeitrahmen von Bedeutung, der für die ergriffene Maßnahme abgesteckt wurde.⁶¹

3. Marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen

Ein wesentliches Kriterium stellt die Ausrichtung des Programms auf marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen dar. Der UN-Sozialausschuss will prüfen, ob die staatliche Handlung die besondere Situation dieser Bevölkerungsgruppen sowie schwerwiegende Risiken hinreichend berücksichtigt.⁶² Das CESCR ist der Auffassung, dass alle Staaten für unterprivilegierte Gruppen relativ kostengünstige Programme (*relatively low-cost targeted programmes*) vorsehen müssen.⁶³

Schon im „Grootboom“-Fall hatte das südafrikanische Verfassungsgericht darauf abgestellt, ob das staatliche Programm zur Verwirklichung des wsk-Rechts alle Teile der Gesellschaft berücksichtigt: „A programme that excludes a significant segment of society cannot be said to be reasonable.“⁶⁴ Der Staat müsse sicherstellen, dass eine erhebliche Zahl der verzweifelten Menschen Genugtuung erlange:

Effective implementation requires at least adequate budgetary support by national government. This, in turn, requires recognition of the obligation to meet immediate needs in the nationwide housing programme. [...] This must ensure that a significant number of desperate people in need are afforded relief, though not all of them need receive it immediately.⁶⁵

Diese Formel ähnelt der früheren Konzeption des UN-Sozialausschusses, der eine Verletzung der „minimum core obligations“ dann annehmen

60 CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007 (Fn. 11), Rn. 8a.

61 Ebd., Rn. 8c.

62 Ebd., Rn. 8f.

63 Ebd., Rn. 4.

64 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 43.

65 Ebd. Rn. 68.

wollte, wenn „eine erhebliche Anzahl von Menschen“ in einem Vertragsstaat ohne Zugang zu Basisgütern und -diensten bleibt.⁶⁶

Im „Grootboom“-Fall verlangte das Gericht, dass Wohnungsprogramme nicht nur den privaten Hausbau fördern, sondern zugleich den Bedürfnissen derjenigen Menschen gerecht werden müssen, die sich kein eigenes Haus leisten könnten.⁶⁷ Der Constitutional Court kritisierte, dass das bestehende nationale Wohnungsprogramm keine Hilfeleistungen für die auf unmittelbare Unterstützung angewiesene Bevölkerungsschicht vorsah.⁶⁸ Das nationale Programm müsse die Befriedigung unmittelbarer Bedürfnisse als Ziel anerkennen und diese durch eigene Planung, Budgetierung und Überwachung ausgestalten. Im Hinblick auf das lokale Förderprogramm, das Maßnahmen für obdachlose Personen vorsah, wurde die ausstehende Umsetzung bemängelt.

Mit Blick auf das Recht auf Nahrung sollten Rechtsprechungskörper verifizieren, ob der Vertragsstaat angemessene Nahrungssicherheitsprogramme zur Verwirklichung in Gang gesetzt hat. Diese müssten im Sinne des von der Welternährungsorganisation (FAO) entwickelten zweigleisigen Ansatzes (*twin-track approach*) sowohl unmittelbare Bedürfnisse begünstigen als auch mittel- und langfristige ausgerichtet sein, um die Nahrungsproduktion anzuregen und marginalisierte und unterprivilegierte Personen und Gruppen zu ermächtigen.⁶⁹

4. Diskriminierungsverbot

Wenngleich das Diskriminierungsverbot im Einklang mit dem UN-Sozialausschuss weit zu verstehen ist und aktive Beseitigungsmaßnahmen verlangt, enthält es jedenfalls mit dem Gebot der formellen Gleichbehandlung einen justiziablen Kern, der ein gewichtiges Angemessenheitskriterium ausmacht. In diesem Sinne will das CESCR mit Blick auf Individualbeschwerden prüfen, ob der Staat sein Ermessen nicht diskriminierend oder willkürlich ausgeübt hat.⁷⁰ Gesetzliche Diskriminierungen sind im Anwendungsbereich der Paktrechte untersagt (Art. 2 II IPwskR). Außerdem

66 CESCR, General Comment 3 – *the nature of States parties' obligations*, Rn. 10.

67 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 36.

68 Ebd., Rn. 66-69.

69 Oben § 3 A II (S. 84ff.).

70 CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007 (Fn. 11), Rn. 8b.

§ 4 Justiziabilität

besteht eine Pflicht zur Gleichbegünstigung. Jakob Schneider sieht das Gebot, den Zugang zu sozialen Leistungen diskriminierungsfrei zu gewähren, zu Recht als unmittelbare Pflicht der Vertragsstaaten an.⁷¹ Diese Pflicht steht im Einklang mit dem Prinzip der Gewaltenteilung, da die Vertragsstaaten nicht gezwungen sind, bestimmte Begünstigungen zu gewähren, sondern lediglich bedürftige Personen im Rahmen bestehender Sozialprogramme gleich zu behandeln. Selbst ausgewiesene Kritiker sozialer Rechte halten es für menschenrechtswidrig, wenn soziale Begünstigungen allein privilegierten Schichten zu Gute kämen.⁷²

In diesem Sinne hat das südafrikanische Verfassungsgericht im Fall „Khosa“ (2004) einen Fürsorgeanspruch für Ausländerinnen und Ausländer mit ständigem Wohnsitz im Inland aus dem Recht auf soziale Sicherheit in Verbindung mit dem Gleichheitssatz abgeleitet: Der pauschale Ausschluss aller Nicht-Staatsangehörigen von Sozialleistungen sei eine unangemessene Ungleichbehandlung.⁷³ Grundsätzlich müsse eine Gesellschaft, die sich wie die südafrikanische zur Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit bekenne, dafür Sorge tragen, die grundlegenden Bedürfnisse aller zu befriedigen.⁷⁴ Das Verfassungsgericht setzte sich mit dem Argument der Ressourcenabhängigkeit auseinander und hielt allein den Ausschluss von Besucherinnen und Besuchern sowie illegal eingewanderten Personen für angemessen.⁷⁵

III. Materielle Pflichten

Schließlich ist zu fragen, ob und inwieweit die Annahme materieller Pflichten, die über den geschilderten Angemessenheitstest hinaus gehen, mit dem Leitbild der aktivierenden Justiz zu vereinbaren wäre.

71 Schneider 2004 (oben § 2 Fn. 11), S. 34.

72 Siehe etwa Vierdag 1978 (Fn. 1), S. 103. Der Staat könne, um der Gleichbehandlungspflicht zu genügen, das allgemeine Leistungsniveau absenken.

73 Constitutional Court of South Africa, *Khosa and Others v Minister of Social Development and Others, Mahlaule and Another v Minister of Social Development*, Case CCT 13/03 et al., Urt. v. 4.03.2004, Rn. 45ff.

74 Ebd., Rn. 52.

75 Ebd., Rn. 59.

1. Ressourcenintensive Pflichten

a. Kernpflichten

Die wichtigsten materiellen Gebote, die aus dem UN-Sozialpakt abzuleiten sind, stellen die Kernpflichten dar, die auf ein materielles Mindestniveau eines jeden wsk-Rechts zielen.⁷⁶ Das Angemessenheitskriterium, wonach bestehende Programme die unmittelbaren Bedürfnisse notleidender Menschen berücksichtigen müssen, ist als partielle Operationalisierung der „minimum core obligations“ zu verstehen.⁷⁷ Nach der Konzeption des CESCR ist der Zugang zu bestimmten Grundgütern und -diensten prinzipiell jedem Menschen zu sichern. Demnach ist eine Pflichtverletzung zu vermuten, wenn nur ein Mensch im Vertragsstaat z.B. keinen Zugang zu ausreichender Nahrung hat.

Wie der Staat dieses Kernziel einer sozialen Basisversorgung aller mit Lebensmitteln, Trinkwasser, Kleidung, Wohnraum, Gesundheitsdiensten und Bildung sicherstellt, lässt die Figur der „minimum core obligations“ jedoch offen, so dass der Legislative und Exekutive ein weiterer Gestaltungsspielraum zusteht. Statt eindeutige Handlungspflichten vorzuschreiben, bezeichnen die Kernpflichten allein bestimmte Ergebnispflichten (*obligations of result*), deren Verletzung ein Gericht feststellen kann, ohne der Politik vorzuschreiben, welche Schritte sie einzuleiten hat.

b. Rückschrittverbot

Das vom Ausschuss entwickelte Rückschrittverbot, das Sozialkürzungen unter einen Rechtfertigungsvorbehalt stellt, ist ebenfalls mit dem Leitbild einer aktivierenden Justiz zu vereinbaren. Dies ergibt sich schon daraus, dass sich Gerichte auf die Feststellung eines Verstoßes beschränken können.

Wie das CESCR in seiner Stellungnahme zum Individualbeschwerdeverfahren verdeutlicht hat, besteht mit Blick auf die wsk-Rechte kein absolutes Verschlechterungsverbot, das jedem Rückschritt entgegensteht. Vielmehr wird dem betreffenden Staat eine qualifizierte Begründungslast auferlegt. Dieser muss darlegen, weshalb er nicht in der Lage ist, das be-

⁷⁶ Oben § 2 C I 5 (S. 70).

⁷⁷ Vgl. Liebenberg 2009 (Fn. 53), S. 323ff.

stehende Verwirklichungsniveau aufrecht zu erhalten. Das CESCR will im Fall einer regressiven Maßnahmen (*retrogressive steps*) den allgemeinen Entwicklungsstand und die gegenwärtige wirtschaftliche Lage des Staates, insbesondere das Vorliegen einer Rezession, berücksichtigen.⁷⁸ Eine Rechtfertigung ist möglich, soweit andere ernsthafte Ansprüche gegenüber den begrenzten Mitteln des Staates, etwa in Folge von Naturkatastrophen, Bürgerkrieg oder einem international bewaffneten Konflikt, bestehen.⁷⁹ Daneben werden negative Gesichtspunkte aufgeführt, die eine Verletzung indizieren. Abzustellen sei auf die Schwere der Vertragsverletzung, insbesondere auf die Betroffenheit von Kernpflichten.⁸⁰ Darüber hinaus soll geprüft werden, ob versucht wurde, eine kostengünstigere Lösung zu finden.⁸¹ Schließlich sei bedeutsam, ob die Vertragspartei vor Einleitung der regressiven Maßnahme um internationale Hilfe und Zusammenarbeit gebeten hat.⁸² Der Begriff der „verfügbaren Ressourcen“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 IPwskR sei auch auf Mittel zu beziehen, die von der internationalen Gemeinschaft bereit gestellt werden.⁸³

c. Beweislastumkehr

Generell sollte die Einstufung einer Pflicht als ressourcenintensiv nicht automatisch dazu führen, diese „per se“ als nicht justiziabel anzusehen. Vielmehr ist im Einklang mit der Ausschussdogmatik in diesem Fall dem Vertragsstaat die Möglichkeit zuzugestehen, die Vermutung eines Rechtsverstoßes zu widerlegen, indem dieser nachweist, dass er beim besten Willen unter Ausnutzung der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht in der Lage ist, die aus dem IPwskR prinzipiell folgenden Gebote zu erfüllen. Diese Beweislastumkehr nutzt das CESCR generell mit Blick auf alle ressourcenintensiven Pflichten. So erwähnt der UN-Sozialausschuss die Möglichkeit der Rechtfertigung wegen eines Ressourcenmangels auch mit

78 CESCR, Erklärung zum Zusatzprotokoll 2007 (Fn. 11), Rn. 10a und 10c.

79 Ebd., Rn. 10d.

80 Ebd., Rn. 10b.

81 Ebd., Rn. 10e.

82 Ebd., Rn. 10f.

83 Ebd., Rn. 5.

Blick auf das Diskriminierungsverbot, aus dem sich positive Pflichten ergeben können.⁸⁴

Dieses Zugeständnis ist notwendig, um einer Vertragspartei keine Pflichten aufzulegen, die diese aufgrund objektiver Mängel nicht erfüllen kann, stellt die Verbindlichkeit einer ressourcenintensiven Pflicht jedoch nicht in Frage. Die Beweislastumkehr ist vielmehr eine geschickte dogmatische Antwort auf das generelle Problem, die einem Staat zur Realisierung der wsk-Rechte zur Verfügung stehenden Ressourcen objektiv zu bestimmen. Statt seinerseits festzulegen, in welchem Umfang der Vertragsstaat „Ressourcen“ gemäß Art. 2 Abs. 1 IPwskR einsetzen muss, legt das CESCR diesem eine qualifizierte Argumentationspflicht auf. Dadurch wird die Vertragspartei veranlasst, öffentliche Rechenschaft abzulegen, wie ernst ihr die Realisierung der wsk-Rechte ist.

2. Schutzdimension

Schließlich sind die Achtungs- und die Schutzpflicht nicht als absolute Verbote und Gebote anzusehen, welche die wsk-Rechte verabsolutieren und entgegenstehende öffentliche Interessen ausblenden. Dies verkennen Kritiker wie Christian Tomuschat, die den Ansatz, den wsk-Rechten eine abwehrrechtliche Dimension zuzuschreiben, für dogmatisch verfehlt halten. Seiner Ansicht nach gehören die im UN-Sozialpakt niedergelegten expliziten Freiheitsrechte wie die Gewerkschaftsfreiheit (Art. 8 IPwskR) ihrer Natur nach in den UN-Zivilpakt.⁸⁵

Als Beispiel für die Unsinnigkeit der „duty to respect“ nennt Tomuschat das Recht auf Arbeit (Art. 6 IPwskR), aus dem ein Recht auf freien Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländerinnen und Ausländer abgeleitet werden müsste.⁸⁶ Dieses Abwehrrecht sei jedoch politisch kaum durchsetzbar. Der deutsche Völkerrechtler schreibt der negativen Dimension da-

84 CESCR, General Comment 20 – *non-discrimination*, Rn. 13: “A failure to remove differential treatment on the basis of a lack of available resources is not an objective and reasonable justification unless every effort has been made to use all resources that are at the State party’s disposition in an effort to address and eliminate the discrimination, as a matter of priority”.

85 Tomuschat, C. (2005): An Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights?, in: Dicke u.a. (Hrsg.), *Weltinnenrecht*, S. 823f.

86 Ebd., S. 825f.

mit implizit einen absoluten Charakter zu. Diese dogmatische Zuspitzung entspricht kaum der Ausschussdogmatik, wonach Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs für Nicht-Inländer im Einzelfall gerechtfertigt sein können, soweit diese nicht auf einem verbotenen Merkmal beruht.⁸⁷ Das im Diskriminierungsverbot des Art 2 Abs. 2 IPwskR genannte Merkmal der „nationalen Herkunft“ (*national origin*) verbietet nur Ungleichbehandlungen, die an eine bestimmte Staatsangehörigkeit anknüpfen.⁸⁸ Ohne dass an dieser Stelle die Frage der Verhältnismäßigkeit von Arbeitsmarktzugangsbeschränkungen geklärt werden kann, ist festzuhalten, dass die negative Dimension der Paktrechte nicht jede Beeinträchtigung verbietet, sondern Beschränkungen derselben lediglich unter einen Rechtfertigungsvorbehalt stellt. Dies ergibt sich schon aus der Bestimmung des Art. 4 IPwskR. Danach sind Einschränkungen der Paktrechte erlaubt, soweit diese auf gesetzlicher Grundlage erfolgen, mit der Natur der Paktrechte vereinbar sind und dem Allgemeinwohl dienen.⁸⁹ Nach internationalem Verständnis gelten im Übrigen die allermeisten Rechte nicht vorbehaltlos. Nach dem Wortlaut des UN-Zivilpakts ist allein das Folterverbot (Art. 7 IPbpR) uneingeschränkt gültig.

C. Berechtigungsdimension

Die Einwände der Ressourcenabhängigkeit und der Wegevielfalt finden eine dogmatische Zuspitzung in der These, die wsk-Rechte seien generell ungeeignet, einklagbare Rechte zu statuieren. Ihrer Natur nach bedürften soziale Rechte der Verwirklichung durch Programme, deren Durchführung von einzelnen Personen rechtlich nicht beansprucht werden könne. So spricht E.W. Vierdag den Paktrechten pauschal ihren Berechtigungscharakter ab. Sein zentraler Einwand gegen die Verbindlichkeit des UN-Sozialpakts lautet:

As it is now, the goals, plans and programmes to which economic, social and cultural rights relate are of an economic, social and cultural nature; and to cloak such ideals with terms of law by calling them "rights" does not turn them into legal rights that can be enforced by courts of law.⁹⁰

87 Vgl. CESCR, General Comment 18 – *right to work*, Rn. 18 und 33.

88 Vgl. CESCR, General Comment 20 – *non-discrimination*, Rn. 24 und 30.

89 Siehe dazu Limburg Principles 1987 (oben § 2 Fn. 122), Rn. 46 bis 51.

90 Vierdag 1978 (Fn. 1), S. 94.

Obgleich dieser Einwand auf der zutreffenden Beobachtung beruht, was die Abhängigkeit der Verwirklichung sozialer Rechte von der Durchführung öffentlicher Programme betrifft, beruht die Schlussfolgerung, deshalb seien subjektive Rechte abzulehnen, doch auf einer fragwürdigen dogmatischen Engführung.

I. Individualistisches Paradigma

Offenbar muss die Einklagbarkeit genereller Abhilfemaßnahmen aus Sicht eines individualistischen Menschenrechtsverständnisses begriffsnotwendig abgelehnt werden, weil Menschenrechte nur das einzelne Subjekt begünstigen. In diesem Sinne verknüpft Christian Tomuschat die Frage der Justiziabilität sozialer Menschenrechte konzeptionell mit dem Nexus der Einzelbetroffenheit:

Rightly, judicial protection against State action is generally confined to measures which adversely affect a person individually. General political measures which have repercussions on all citizens alike, are not subject to judicial review.⁹¹

Aus dieser Sicht werden soziale Rechte meist auf die Figur subjektiver Leistungsrechte verkürzt, deren Justiziabilität bezweifelt wird.⁹² Die Ausschussdogmatik, die aus den wsk-Rechten generelle Achtungs-, Schutz-, Erleichterungs-, Förder- und Bereitstellungspflichten ableitet, wird als „maximalistischer Ansatz“ gewertet, der nicht einklagbar sei.⁹³

1. Struktureller Rechtsschutz

Nach dem traditionellen Verständnis europäischer Prägung sollen Gerichte allein einzelnen Klägerinnen und Klägern Recht verschaffen.⁹⁴ Die Ablehnung strukturellen Rechtsschutzes ist jedoch mit Blick auf die Menschen-

91 Tomuschat 2005 (Fn. 85), S. 828.

92 Vgl. etwa Murswiek 2011 (Fn. 2), Rn. 23.

93 Dennis, M. J. & Stewart, D. P. (2004): "Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?" In: *The American Society of International Law* 98, S. 462 (493).

94 Vgl. Roach 2006 (Fn. 35), S. 48.

§ 4 Justiziabilität

rechte wenig überzeugend, weil eine individuelle Genugtuung oftmals die Überwindung systemischer Defizite voraussetzt. Dies verdeutlicht schon der Fall eines grundrechtswidrigen Gesetzes. Soweit ein Verfassungsgericht allein die klagende Partei begünstigen dürfte, könnte es lediglich die Nichtanwendbarkeit im Einzelfall erklären. Um Ungleichbehandlungen und Wiederholungsklagen zu vermeiden, ist Verfassungsgerichten oftmals ausdrücklich die Befugnis zugesprochen worden, verfassungswidrige Normen zu verwerfen.⁹⁵

a. Pilot-Fälle vor dem EGMR

Als weiteres Beispiel für die Notwendigkeit strukturellen Rechtsschutzes ist die Rechtsprechung des EGMR in sog. „Pilot-Fällen“ zu nennen. In der Grundsatzentscheidung „Bronowski“ (2004) forderte der Gerichtshof einen Vertragsstaat erstmals dazu auf, allgemeine Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.⁹⁶ Durch Erlass eines Kompensationsgesetzes sollten nicht nur die Verfahrensbeteiligten, sondern alle von unrechtmäßigen Enteignungen betroffenen Personen Genugtuung erfahren. Deutschland wurde im Fall „Rumpf“ (2010) in ähnlicher Weise dazu verurteilt, ein neues Rechtsschutzverfahren einzuführen, um ein strukturelles Defizit zu beseitigen.⁹⁷ Da mehr als die Hälfte der Urteile, die gegen die Bundesrepublik ergangen waren, eine überlange Verfahrensdauer (Art. 6 I EMRK) rügte, wurde der Konventionsstaat verurteilt „ohne Verzögerung, spätestens binnen eines Jahres, einen Rechtsbehelf oder mehrere gegen überlange Gerichtsverfahren [zu] schaffen.“⁹⁸ Damit umspielte der EGMR geschickt die Frage der Ressourcenabhängigkeit der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes und verlangte nicht etwa eine kostspielige Aufstockung des deutschen Justizapparats, sondern paradoxer Weise ein weiteres Verfahren zur Geltendmachung von Entschädigungen bei überlanger Verfahrensdauer.

Dieser Menschenrechtsaktivismus des EGMR in sog. „Pilotfällen“ wurde von den Konventionsstaaten gebilligt. Vor dem Hintergrund der erheb-

95 Z.B. §§ 78, 95 III BVerfGG.

96 EGMR, Nr. 31443/96, große Kammer, Urteil v. 22. Juni 2004, deutsche Übersetzung in Europäische Grundrechte-Zeitschrift 2004, S. 472; kritisch Davy 2011 (oben § 1 Fn. 86), S. 250.

97 EGMR (V. Sektion), Urteil vom 2. 9. 2010, Nr. 46344/06, *Rumpf/Deutschland*.

98 Ebd., Leitsatz 7, Übersetzung in NJW 2010, S. 3355.

lichen Überlastung des Gerichtshofs und des Ziels einer Effektivierung der Umsetzungskontrolle hat das Ministerkomitee des Europarats den EGMR ermuntert, strukturelle Missstände und ihre Ursachen in seinen Urteilen zu benennen.⁹⁹ Auch die Parlamentarische Versammlung hat die Praxis des EGMR, generelle Abhilfemaßnahmen im Hinblick auf mehrere anhängige Verfahren einzufordern, akzeptiert.¹⁰⁰

b. Recht auf Programme

Zudem kann die Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts als Beispiel für die Gewährleistung strukturellen Rechtsschutzes angeführt werden. Jeder Person, die von existenziellen Notlagen wie Obdachlosigkeit oder Hunger betroffenen ist, wird vom Constitutional Court ein subjektives Recht auf Programme zugesprochen, das die Bedürfnisse aller Bedürftigen berücksichtigen muss. Wie Mirja A. Trilsch zutreffend feststellt, „besteht [hier] zwischen der Pflicht des Staates und dem Recht des Bürgers eine vollkommene Wechselseitigkeit“.¹⁰¹

Aus Sicht des individuellen Paradigmas wäre ein Anspruch auf angemessene Programme nicht begründbar. Der Constitutional Court rechtfertigt sein Vorgehen im Grundsatzurteil „Grootboom“ (2000) schlicht mit dem bindenden Charakter sozioökonomischer Rechte.¹⁰² Dieser würde geleugnet, wenn die Nichtbeachtung der Interessen besonders benachteiligter Schichten der Bevölkerung nicht im Rahmen einer Menschenrechtsbeschwerde gerügt werden könnte.¹⁰³

99 Empfehlung des Ministerkomitees v. 12. Mai 2004, Rec(2004)3 on the improvement of domestic remedies, Rn. 13-19.

100 Parliamentary Assembly, resolution on 2 October 2006, Res. 1516 (2006) on the implementation of judgements of the European Court of Human Rights, Rn. 21.

101 Vgl. Trilsch 2012 (oben § 1 Fn. 78), S. 256.

102 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 20.

103 Ebd., Rn. 44: “To be reasonable, measures cannot leave out of account the degree and extent of the denial of the right they endeavour to realise. Those whose needs are the most urgent and whose ability to enjoy all rights therefore is most in peril, must not be ignored by the measures aimed at achieving realisation of the right.”

2. Pflichtentrias und subjektive Rechte

Im Berichtsverfahren muss der UN-Sozialausschuss die dogmatische Frage, ob und inwieweit die Pflichtentrias einklagbare Rechte begründet, nicht beantworten, weil es sich um ein objektives Kontrollverfahren handelt. In Einzelverfahren bildet das Erfordernis der Klagebefugnis hingegen meist schon eine prozessuale Hürde, die den Nachweis einer gegenwärtigen und unmittelbaren Selbstbetroffenheit voraussetzt.

Mit Blick auf mögliche Gerichtsverfahren in den Vertragsstaaten hat das CESCR in seiner Allgemeinen Bemerkung zur innerstaatlichen Umsetzung des UN-Sozialpakts (1998) jedem wsk-Recht eine weitreichende einklagbare Dimension zugesprochen.¹⁰⁴ In seiner Kommentierung des Rechts auf Gesundheit (2000) spricht das Komitee erstmals von Freiheitsrechten (*freedoms*) und Anspruchspositionen (*entitlements*).¹⁰⁵ Diese Unterscheidung wiederholt das CESCR mit Blick auf das Recht auf Wasser. Danach umfasst die Abwehrdimension den Zugang zu Wasser und Nicht-einmischung und ökologische Unversehrtheit:

The freedoms include the right to maintain access to existing water supplies necessary for the right to water, and the right to be free from interference, such as the right to be free from arbitrary disconnections or contamination of water supplies.

Die Leistungsdimension bezieht der Ausschuss auf Wassersysteme und ihre sozial angemessene Verwaltung:

the entitlements include the right to a system of water supply and management that provides equality of opportunity for people to enjoy the right to water.¹⁰⁶

Diese Ausführungen legen es nahe, die Schutzdimension (*duty to respect and to protect*) einzelner wsk-Rechte in umfangreiche Abwehrrechte zu übersetzen und der Verwirklichungsdimension (*duty to facilitate, promote, fulfil*) umfassende subjektive Anspruchspositionen zuzuschreiben. Personen oder Gruppen, die von sozialen Exklusionen betroffen sind, sollte die Möglichkeit zugesprochen werden, notwendige Achtungs-, Schutz- oder Erfüllungsmaßnahmen gerichtlich einzufordern, auch wenn diese nicht nur

104 CESCR, General Comment 9 – *domestic application*, Rn. 10.

105 CESCR, General Comment 14 – *right to health*, Rn. 8.

106 CESCR, General Comment 15 – *right to water*, Rn. 10.

eine individualbegünstigende Wirkung haben, sondern allen von einem strukturellen Defizit Betroffenen zu Gute kämen.

II. Leistungsgehalt

In diesem Abschnitt wird gefragt, ob aus den wsk-Rechten über generelle Rechtsschutzmaßnahmen hinaus unmittelbare Unterstützungsansprüche abgeleitet werden können. Im Mittelpunkt stehen die Argumente, die das südafrikanische Verfassungsgericht gegen die Anerkennung individueller Leistungsrechte vorgebracht hat.

1. Argumente gegen individuelle Leistungsrechte

Schon im „Grootboom“-Fall (2000) verneinte der Constitutional Court einen unmittelbaren Anspruch auf angemessenen Wohnraum.¹⁰⁷ Ebenso sprach sich das Verfassungsgericht in den Folgeurteilen zum Recht auf Gesundheit (2002)¹⁰⁸ und zum Recht auf Wasser (2009)¹⁰⁹ gegen die Bezifferbarkeit von Mindestansprüchen aus.

a. Sachkomplexität

Als erstes Argument gegen die Anerkennung unmittelbarer Leistungsansprüche nennt das Verfassungsgericht die Sachkomplexität. Die gerichtliche Festlegung eines einheitlichen Schwellenwerts sei nicht möglich, weil ein solches Minimum je nach Ressourcen und Bedarf unterschiedlich sei. So würden sich die Mindestanforderungen an angemessene Unterkünfte nach vielen Faktoren (wie Einkommen, Arbeitslosigkeit, Verfügbarkeit von Land und Armut) richten, die zudem in Städten anders als in ländli-

107 Ebd., Rn. 30ff.

108 Constitutional Court, *Treatment Action Campaign*, Rn. 39.

109 Constitutional Court, *Mazibuko*, Rn. 51ff.; dazu Trilsch 2012 (oben § 1 Fn. 78), S. 489ff.

§ 4 Justiziabilität

chen Gebieten ausfielen.¹¹⁰ Zugleich fehle dem Verfassungsgericht die notwendige Sachkunde, um derart komplexe Fragen zu entscheiden.¹¹¹

b. Ressourcenintensität

Das Argument der Ressourcenintensität wird im Rahmen einer historischen Verfassungsauslegung bemüht. Danach sei eine Garantie unmittelbarer Leistungsansprüche angesichts des gravierenden Verwirklichungsdefizits in Südafrika im Jahr der Verfassungsgebung (1996) nicht gewollt gewesen.¹¹²

c. Einseitigkeit

Schließlich wird das Argument der Einseitigkeit gegen unmittelbare Ansprüche angeführt, die allein den Verfahrensbeteiligten zu Gute kämen. Im „Grootboom“-Fall begründete das Verfassungsgericht die Ablehnung individuellen Rechtsschutzes damit, dass angesichts der strukturellen Armut in Südafrika eine einseitige Privilegierung zu vermeiden sei.¹¹³ Eine begünstigende Anordnung zu Gunsten der Klägerinnen und Kläger hätte allein die Besserstellung weniger Obdachloser bewirkt, ohne das strukturelle Problem der Wohnraumarmut zu lösen.

2. Positionierung

a. Abstrakte Leistungsrechte

Die aufgeführten Argumente (Sachkomplexität, Ressourcenintensität und Einseitigkeit) sind jedenfalls dann nicht überzeugend, soweit die Möglichkeit der Anerkennung abstrakter Leistungsrechte erwogen wird. Statt un-

110 Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 32.

111 Constitutional Court, *Mazibuko*, Rn. 61.

112 Ebd., Rn. 59: “At the time the Constitution was adopted, millions of South Africans did not have access to the basic necessities of life, including water. [...] It was not expected, nor could it have been, that the state would be able to furnish citizens immediately with all the basic necessities of life”.

113 Vgl. Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 81.

mittelbare Kernansprüche allein für die Verfahrensbeteiligten zu beziffern, könnten Verfassungsgerichte die Regierung dazu verpflichten, den notwendigen Mindestumfang eines wsk-Rechts, der allen Hilfsbedürftigen zusteht, selbst festzulegen. So würde eine einseitige Privilegierung von einzelnen Klägerinnen und Klägern vermieden, ohne individuelle Ansprüche als solche abzulehnen. Um das Problem der Sachkomplexität zu entschärfen, könnte dem Gesetzgeber differenzierte Standards und die regelmäßige Anpassung des Anspruchsinhalts an die gegebenen Umstände erlaubt werden. Gerichte könnten sich auf eine nachträgliche Vertretbarkeitskontrolle beschränken und einen etwaigen Ressourcenmangel berücksichtigen, den die Regierung vorträgt, um ein geringes Anspruchsniveau zu rechtfertigen. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht einen ungeschriebenen Gesetzgebungsauftrag aus dem Grundgesetz abgeleitet, der die Legislative zur Festlegung eines sozioökonomischen Existenzminimums verpflichtet, das nicht evident unzureichend sein darf und in einem nachvollziehbaren Verfahren ermittelt werden muss.¹¹⁴

Der Constitutional Court musste die Frage der Ableitbarkeit abstrakter Leistungsrechte aus den wirtschaftlichen und sozialen Rechten bislang nicht beantworten. Im „Mazibuko“-Fall, der das Recht auf Wasser betraf, hatte der Staat einen solchen Kernbestand bereits definiert. Danach wurde der gesetzliche Mindestanspruch in einer Verwaltungsvorschrift auf täglich 25 Liter Wasser pro Person festgelegt.¹¹⁵ Diese Normierung bildete nicht den Streitgegenstand. Die Klägerinnen und Kläger kritisierten allein das lokale Wasserprogramm, das einen einheitlichen Wert von sechs Kiloliter festlegte, der jedem Haushalt kostenlos zur Verfügung gestellt wird, ohne die Zahl der einzelnen Haushaltsmitglieder zu berücksichtigen.¹¹⁶ Dadurch sahen sich die Verfahrensbeteiligten benachteiligt, weil ärmere Haushalte häufig mehr als acht Personen beherbergten. Das Gericht hielt die pauschale Zuteilung allerdings für angemessen, weil der bürokratische Aufwand, der mit der Ermittlung der genauen Mitgliederanzahl jedes Haushalts einherginge, der Gemeinde nicht zumutbar sei.¹¹⁷ Außerdem hatte die Kommune nachträglich einen zusätzlichen Anspruch auf kosten-

¹¹⁴ Zur Rechtsprechung des BVerfG unten § 5 A III (S. 184ff.).

¹¹⁵ Constitutional Court, *Mazibuko*, Rn. 69.

¹¹⁶ Ebd., Rn. 78ff.

¹¹⁷ Ebd., Rn. 89.

lose Wasserversorgung von vier Kilolitern für bedürftige Haushalte eingeführt.¹¹⁸

b. Recht auf einstweiligen Rechtsschutz

Die Argumente des südafrikanischen Verfassungsgerichts überzeugen auch mit Blick auf mögliche einstweilige Anordnungen zu Gunsten der Verfahrensbeteiligten kaum. Das Argument der Sachkomplexität ist in dieser Hinsicht kaum stichhaltig, weil Gerichte im Einzelfall nicht einen einheitlichen Mindestanspruch für alle, sondern allein den Notbedarf der Klägerinnen und Kläger beziffern müssten. So wäre es dem Constitutional Court im „Grootboom“-Fall durchaus möglich gewesen, den akuten Bedarf zu ermitteln. So hatte die Vorinstanz den am Verfahren beteiligten 510 Kindern und 390 Erwachsenen ohne Obdach ein unmittelbares Recht auf Zelte, tragbare Latrinen und eine dauerhafte Wasserversorgung zugesprochen.¹¹⁹ Die Gewährleistung eines solchen Minimalumfangs hätte den Gemeindehaushalt kaum überfordert. Das Argument der Einseitigkeit ist nur überzeugend, soweit sich Gerichte für eine individuelle oder strukturelle Rechtsschutzgewährleistung entscheiden müssten. Nur dann sticht der Einwand, die Anerkennung individueller Ansprüche sei notwendig, um eine einseitige Privilegierung der Klägerinnen und Kläger zu vermeiden. Gerichte können in der Regel jedoch sowohl strukturell bedeutsame als auch individuell begünstigende Anordnungen treffen. So wäre es dem Constitutional Court möglich gewesen, den Staat nicht nur als verpflichtet anzusehen, allgemeine Programme, die die Bedürfnisse aller marginalisierten Menschen berücksichtigen müssen, einzurichten und diesen darüber hinaus zu verpflichten, ebenfalls Abhilfemaßnahmen zu Gunsten der Klagenden vorzusehen.

Die besseren Argumente sprechen folglich dafür, dass Gerichte im Einzelfall individuelle Abhilfemaßnahmen zu Gunsten von Klägerinnen und Klägern anordnen sollten, soweit sich diese in akuten Notlagen befinden und eine unmittelbare Besserstellung den Staat weder finanziell noch organisatorisch überfordert.

¹¹⁸ Ebd., Rn. 93.

¹¹⁹ Vgl. Constitutional Court, *Grootboom*, Rn. 4.

III. Kollektivklagen

Dieser Abschnitt fragt schließlich nach der Geeignetheit von Kollektivklagen, dem Recht auf Nahrung zur Durchsetzung zu verhelfen. Diese stellen ein besonderes Instrument zur Erlangung strukturellen Rechtsschutzes dar, das auf der Anerkennung meta-individueller Interessen beruht. Am Beispiel von Indien (1.) und Brasilien (2.) sollen die Potenziale und Grenzen kollektiver Rechtsschutzmodelle behandelt werden.

1. Indien: dauerhafter Eilrechtsschutz für alle Hungernden

Die Rechtsprechung des Indischen Supreme Court im Verfahren „People’s Union for Civil Liberties“ gilt international als herausragendes Beispiel,¹²⁰ weil sie den Zugang zu Nahrung für Millionen von Menschen verbessert, dutzende Parallelprozesse angeregt¹²¹ und eine Ausstrahlungswirkung auf andere Verfassungsgerichte wie den nepalesischen Obersten Gerichtshof entfaltet hat.¹²²

Seit Juli 2001 hat das Oberste Gericht über vierzig Anordnungen (*interims orders*) erlassen, um einen dauerhaften Eilrechtsschutz für alle Hungernden zu gewährleisten.¹²³ Diese enthalten eindeutige Gebote und Verbote und kaum dogmatische Argumente. Ein Endurteil, in dem Inhalt und Reichweite des Rechts auf Nahrung ausführlich begründet werden könnte, steht aus. In der „order“ vom Mai 2003 begründet der Supreme Court sein striktes Vorgehen nachträglich mit einfachen Worten:

The anxiety of the Court is to see that poor and the destitute and the weaker sections of the society do not suffer from hunger and starvation.¹²⁴

120 Supreme Court of India, *People’s Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, Writ Petition (Civil) No. 196 of 2001 (India) [im Folgendend: Supreme Court, *PUCL*-Verfahren].

121 *Birchfield, L. & Corsi, J.* (2010): “Between Starvation and Globalization: realizing the Right to Food in India”. In: *Michigan Journal of International Law* 31, S. 763.

122 Siehe *Langford, M. & Bhattarai, A. M.* (2011): “Constitutional Rights and Social Exclusion in Nepal”. In: *International Journal on Minority and Group Rights* 18, S. 387 (401).

123 Sämtliche einstweilige Anordnungen des *Supreme Courts* (bislang 43) können über die Homepage <www.righttofoodcampaign.in/> bezogen werden.

124 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order, May 2003.

Damit macht das indische Verfassungsgericht deutlich, dass es das Recht, frei von Hunger zu leben, als ein fundamentales Recht ansieht, das gerichtlich voll durchsetzbar ist.

a. Recht auf Nahrungssicherheitsprogramme

Das wichtigste Programm zur Hungerbekämpfung, das Gegenstand der Rechtsprechung geworden ist, bildet das Targeted Public Distribution System (TPDS): Ein halböffentliches Unternehmen, die Food Corporation of India, kauft Getreide, Reis und andere Nahrungspflanzen bei der inländischen Agrarwirtschaft mit Mindestpreisgarantien nach, die in besonderen Verkaufsstellen (*fair price shops*) an einkommensschwache Haushalte zu subventionierten Niedrigpreisen verkauft werden.¹²⁵ Je nach Bedürftigkeit sind unterschiedliche Begünstigungsscheine vorgesehen.¹²⁶ Während das Verfassungsgericht in den ersten Anordnungen lediglich verlangte, geschlossene „fair price shops“ wieder zu eröffnen¹²⁷ und bestehende Getreidereserven freizugeben,¹²⁸ ging das Gericht später dazu über, die effektive Umsetzung sämtlicher Sozialprogramme einzufordern.¹²⁹

Die „landmark order“ vom November 2001 bezieht sich erstmals auf acht Sozialprogramme.¹³⁰ Verlangt wird insbesondere die fristgerechte Identifizierung aller berechtigten Personen.¹³¹ Die wohlfahrtsstaatlichen Begünstigungen wurden somit nach und nach in grundrechtlich gesicherte

125 Vgl. HLPE, *Social protection* 2012 (oben § 3 Fn. 38), S. 40.

126 Siehe Überblick Jaishankar, Y. & Drèze, J. (2005): Supreme Court Orders on the Right to Food: A Tool for Action, October.

127 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of July 23, 2001: “We direct the States to see that all the PDS shops, if closed, are re-opened and start functioning within one week from today and regular supplies made.”

128 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of September 17, 2001: “We direct all the State Governments to forthwith lift the entire allotment of foodgrains from the Central Government under the various Schemes and disburse the same in accordance with the Schemes.”

129 Die fünf Programme, die nicht in Bezug zum *Public Distribution Systems* stehen, betreffen Schulspeisung (*Mid Day Meals*), Kinder (*Integrated Child Development Services*), Rentnerinnen und Rentner (*National Old Age Pension Scheme*), Familien (*National Family Benefit Scheme*) und öffentliche Arbeitsbeschaffung (*Sampoorna Grameen Rozgar Yojana*), dazu Jaishankar & Drèze 2005 (Fn. 126).

130 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of November 28, 2001.

131 Ebd.

Ansprüche verwandelt, die von einzelnen Personen oder im Wege altruistischer Kollektivklagen gerichtlich geltend gemacht werden können.¹³² Das Gericht hat zudem die generelle Achtungspflicht operationalisiert, indem es anordnet, dass basale „food security“-Programme ohne seine Zustimmung nicht rückgängig gemacht oder abgesenkt werden dürfen.¹³³

Die „orders“ des Gerichts gestalten die bestehenden „food security“-Programme zuweilen erheblich aus.¹³⁴ So verfügte das Verfassungsgericht im Hinblick auf das bestehende Schulspeisungsprogramm die Bereitstellung einer warmen Mittagsmahlzeit für alle Grundschulkinder statt einer monatlichen Getreideausgabe.¹³⁵ Das Gericht legte Öffnungszeiten für „fair price shops“ fest¹³⁶ und formulierte zwingende Gründe für den Lizenzentzug unzuverlässiger Ladenbetreiber.¹³⁷ Mit Blick auf ein TPDS-Unterprogramm wurden bestimmte Gruppen (wie Schwangere und stillende Mütter, mittellose Witwen sowie Mitglieder traditioneller Stämme) als Begünstigte festgelegt, die in jedem Fall erfasst sein sollen.¹³⁸

b. Ressourcenvorbehalt

Auch wenn der Supreme Court die Verbindlichkeit seiner Anordnungen nicht unter den Vorbehalt verfügbarer Ressourcen stellt, ist der Gerichtshof nicht blind gegenüber der Ressourcenintensität seiner Rechtsprechung.

132 Vgl. *Muralidhar, S.* (2008): India. The Expectations and Challenges of Judicial Enforcement of Social Rights, in: Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence*, S. 117.

133 Supreme Court, *PUCL*, Interim Order of April 27, 2004: “No scheme covered by the orders made by this Court (...) shall be discontinued or restricted in any way without the prior approval of this Court.”

134 Vgl. *Birchfield & Corsi* 2010 (Fn. 121), S. 700.

135 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of November 28, 2001, Rn. 3 (ii): “We direct [...] to implement the Mid-Day Meal Scheme by providing every child in every Government and Government assisted Primary Schools with a prepared mid day meal with a minimum content of 300 calories and 8-12 grams of protein each day of school for a minimum of 200 days”; weitere Konkretisierungen durch Interim Order of April 20, 2004.

136 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of May 8, 2002, lit. (o): “The respondents shall ensure that the ration shops remain open throughout the month, during fixed hours, the details of which will be displayed on the notice board.”

137 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of May 2, 2003.

138 Ebd.

Das Verfassungsgericht beschränkt sich auf Anordnungen, die es für finanziell tragbar hält. Das Gericht hat z.B. die Bundesregierung ausdrücklich verpflichtet, die Ausgaben für ein Programm öffentlicher Arbeitsbeschaffung kurzfristig zu verdoppeln.¹³⁹ Zuvor führte das Gericht fast beiläufig aus, dass die anfallenden Kosten ohne Weiteres durch den Verkauf überschüssiger staatlicher Getreidereserven, die nicht für die Nahrungssicherheit der Bevölkerung benötigt würden, ausgeglichen werden könnten.¹⁴⁰ Damit gibt das Oberste Gericht der Exekutive zu verstehen, dass sie sich schon angesichts der übermäßigen Hortung von Getreide nicht auf den „Vorbehalt des Möglichen“ berufen kann.

Auf Umsetzungsdefizite, die sowohl auf finanziellen als auch auf organisatorischen Mängeln beruhen, reagiert das Gericht, indem es erste unverzichtbare Mindestschritte bestimmt. Nachdem das Gericht z.B. im Mai 2003 feststellen musste, dass einige Bundesländer seine „order“, warme Mittagsmahlzeiten für alle Grundschulkinder bereitzustellen, auch nach eineinhalb Jahren noch nicht umgesetzt hatten, wies der Supreme Court diese Staaten an, das Schulspeisungsprogramm zunächst zumindest in einem Viertel aller Distrikte umzustellen, die am ärmsten sind.¹⁴¹

c. Public Interest Litigation

Die Wirksamkeit der Entscheidungen in der Sache „People’s Union for Civil Liberties“ (2001) wird von Lauren Birchfield und Jessica Corsi auf die wechselseitige Bestärkung des Trios aus Supreme Court, zivilgesellschaftlicher „right to food“-Kampagne und der gerichtlich eingesetzten Kommission zurückgeführt.¹⁴²

139 Ebd.: “We direct that [...] present SGRY scheme should be expanded at least doubled be implemented, both in regard to allocation of food-grain as also cash, for the months of May, June and July”; erneut Interim Order of April 20, 2004.

140 Supreme Court, *PUCCL*-Verfahren, Interim Order of May 2003: “We may also note that [...] currently, about half of the food subsidy is being spent on holding stocks in excess of the buffer stock levels necessary for food security. As these stocks are reduced to normal levels, very large fiscal resources [...] will become available.”

141 Ebd.: “We also direct the State of Uttar Pradesh, Jharkhand and other States to make a meaningful beginning of the cooked Mid Day Meal Scheme in at least 25% of the District, which may be most poor.”

142 Birchfield & Corsi 2010 (Fn. 121), S. 731.

Das Verfassungsgericht schreibt sich die Aufgabe zu, die Interessen und Bedürfnisse von marginalisierten und unterprivilegierten Gruppen zu schützen. Das „right to food“-Verfahren (2001) basiert auf zwei Grundsatzentscheidungen, die der Supreme Court bereits in den 1980er Jahren getroffen hat. Im Verfahren „S.P. Gupta“ erfand das Verfassungsgericht in einem beispiellosen Fall juristischen Aktivismus das Instrument der „Public Interest Litigation“. Die Zulassung von Klagen im öffentlichen Interesse, die in der Verfassung nicht explizit vorgesehen sind,¹⁴³ begründete der vorsitzende Richter Bhagwati als notwendige Fortentwicklung, um den fortdauernden Hindernissen, die sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten vom Zugang zur Justiz abhalten, entgegenzuwirken:

In a country like India where access to justice being restricted by social and economic constraints, it is necessary to democratise judicial remedies, remove technical barriers against easy accessibility to Justice and promote public interest litigation [...]¹⁴⁴

Das Erfordernis der Klagebefugnis (*locus standi*) bezeichnet der Chief Justice als Erblast zivilrechtlichen Denkens, welches das Gerichtsverfahren als Streit zwischen Privatparteien konstruiert und das transformative Potenzial des Verfassungsrechts unberücksichtigt ließe.¹⁴⁵ Die prozess-technische Formel des „standings“ sei ein schwer begründbares Hindernis, wenn Personen oder bestimmte Gruppen aufgrund von Armut, Mittellosigkeit, Behinderung oder wegen sozialer oder ökonomischer Benachteiligungen außer Stande seien, ihre Rechte gerichtlich geltend zu machen.¹⁴⁶ Die Klageberechtigung Dritter könne in diesen Fällen allein von einer gemeinnützigen Absicht (*pro bono*) abhängig gemacht werden.¹⁴⁷ Bhagwati sieht „Public Interest Litigations“ nicht nur als Mittel zur Durchsetzung individueller Rechte an. Sie sollen als Instrument eigener Art primär die Einklagbarkeit kollektiver Grundrechtsdimensionen ermöglichen:

143 Art. 32 Abs. 2 der indischen Verfassung schreibt dem Supreme Court allerdings eine weitreichende Rechtsprechungsbefugnis zu: „The Supreme Court shall have power to issue directions or orders or writs, including [...], whichever may be appropriate, for the enforcement of any of the rights conferred by this Part.”

144 Supreme Court of India, *S.P. Gupta v. Union of India* (1981) Supp. S.C.C. 87, A.I.R. 1982 S.C. 149, Rn. 13.

145 Ebd., Rn. 17.

146 Ebd.

147 Ebd.

It is creating more and more a new category of rights in favour of large sections of people and imposing a new category of duties on the State and the public officials with a view to reaching social justice to the common man. Individual rights and duties are giving place to meta-individual, collective, social rights and duties of classes or groups of persons.¹⁴⁸

Diese neue Rechtskategorie stützt das Gericht auf die Verfassungsaufträge, die ein aktives staatliches Handeln einfordern und nennt das Ziel, Freiheit von Bedürftigkeit (*indigency*), Ignoranz und Diskriminierung zu gewährleisten.¹⁴⁹

Im Fall „Francis Coralie Mullin“ leitete das Gericht aus dem Verfassungsauftrag, das Ernährungsniveau und den Lebensstandard der Bevölkerung zu steigern (Art. 47 Constitution), und dem Recht auf Leben (Art. 21 Constitution) erstmals einen Anspruch auf Nahrungszugang ab: Der Staat habe die Pflicht, ein würdiges Leben, insbesondere den Zugang zu einer angemessenen Ernährung zu garantieren.¹⁵⁰

Die Anerkennung der kollektiven Berechtigungsdimension sozialer Rechte ermöglichte zwanzig Jahre später das „right to food“-Verfahren, das durch die NGO People's Union for Civil Liberties mittels einer Klage im öffentlichen Interesse eingeleitet wurde. Diese war ursprünglich allein gegen den Bundesstaat Rajasthan erhoben worden, in der sich eine akute Hungerkrise ausbreitete. Zum Erstaunen der klageführenden NGO nahm das Gericht die Kollektivklage zum Anlass, um die Anti-Hungerpolitik der Zentralregierung und sämtlicher Einzelstaaten in den Blick zu nehmen.¹⁵¹ Die Rechtsprechung führte zu der Gründung der Right to Food Campaign, eines informellen Netzwerks verschiedener Organisationen. Die Kampagne unternimmt nicht nur Feldstudien, deckt Umsetzungsdefizite auf und stellt regelmäßig neue Anträge.¹⁵² Sie bezweckt ebenso, die von Hunger und Mangelernährung Betroffenen über ihre Rechte aufzuklären, und erhöht durch ihre Öffentlichkeitsarbeit den Druck auf die Regierungen, den gerichtlichen Anordnungen nachzukommen.¹⁵³

148 Ebd., Rn. 19.

149 Ebd.

150 Supreme Court of India, *Francis Coralie Mullin v. Adm'r*, (1981) 2 S.C.R. 516, 518.

151 *Guha-Khasnobis B. & Vivek S.* (2007): Rights-based Approach to Development. Lessons from the Right to Food Movement in India, S. 1.

152 Vgl. Birchfield & Corsi 2010 (Fn. 121), S. 718ff.

153 Ebd.

Schließlich steht die indische Rechtsprechung für den Ansatz einer überwachenden Justiz (*supervisory jurisdiction*).¹⁵⁴ Das Verfassungsgericht begnügt sich nicht mit der Feststellung von Menschenrechtsverletzungen, sondern schuf externe Überwachungs- und Berichtszuständigkeiten. Zwei „Commissioners“ wurden ernannt, denen weitreichende Informationsrechte zugesprochen wurden.¹⁵⁵ Ihre Untersuchungen decken Umsetzungsdefizite auf und bilden die Grundlage für weitere gerichtliche Anweisungen.¹⁵⁶ Zudem wurden die Bundesstaaten verpflichtet, die Anordnungen des Supreme Court öffentlich zu machen und landessprachliche Übersetzungen in Behörden, Schulen und staatlich geförderten Lebensmittelgeschäften auszuhängen.¹⁵⁷ Staatssekretäre wurden als zuständige Stellen benannt, um die Anordnungen in den einzelnen Bundesländern umzusetzen.¹⁵⁸ Gemeindebehörden wurden beauftragt, die Umsetzung aller sozialen Programme und die Erfüllung der Anordnungen auf lokaler Ebene zu überwachen.¹⁵⁹

2. Brasilien

Die brasilianische Musterklage zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung, die im Jahr 2007 durch die Staatsanwaltschaft eingelegt wurde, verdeutlicht, welche Schwierigkeiten auftreten können, wenn die Justiz mit dem neuen Paradigma kollektiver Rechte kaum vertraut ist und zivilgesellschaftliche Bewegungen nur teilweise in Klagestrategien eingebunden werden.

154 Vgl. Roach 2008 (Fn. 35), S. 54.

155 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of May 8, 2002 und Interim Order of May 2, 2003.

156 Die „Commissioner“-Berichte sind auf der Homepage der Right to Food Campaign abrufbar: <<http://www.righttofoodcampaign.in/legal-action/supreme-court-commissioners>>.

157 Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of October 29, 2002.

158 Ebd.

159 Siehe Supreme Court, *PUCL*-Verfahren, Interim Order of May 8, 2002, lit (f).

§ 4 Justiziabilität

a. Zivilklagen im öffentlichen Interesse

Theoretisch bestand seit den 1980er Jahren die Möglichkeit, mittels Kollektivklagen generelle Anti-Hunger-Maßnahmen einzufordern. Inspiriert von der „Access to Justice“-Forschung, welche die juristische Durchsetzbarkeit von Gruppeninteressen untersuchte, wurde bereits im Jahr 1985 das Gesetz über die öffentliche Zivilklage (*Ação Civil Pública*) erlassen.¹⁶⁰ Als kollektive Schutzgüter wird in einem nicht abschließenden Katalog neben dem Umwelt- der Verbraucherschutz genannt.¹⁶¹ Neben der Staatsanwaltschaft sind Vereine klageberechtigt.¹⁶² Mittels öffentlicher Zivilklagen können Schadensersatzforderungen geltend gemacht und ebenfalls Unterlassungen sowie positive Handlungen eingefordert werden.¹⁶³

Der Begriff diffuser Interessen (*interesses difusos*) ist im Verbraucherschutzgesetz von 1990 definiert. Danach handelt es sich um überindividuelle und ihrer Natur nach unteilbare Rechte, deren Verwirklichung eine unbestimmte Zahl an Personen begünstigt.¹⁶⁴ So sind „diffuse Interessen“ durch Umweltverschmutzungen beeinträchtigt, weil diese eine unbestimmbare Anzahl von Personen betreffen und von einer Beseitigung, etwa von der Reinigung verschmutzten Trinkwassers, unzählige Menschen profitieren würden.

b. Individualistisches Menschenrechtsverständnis

Da Gerichte mit Kollektivklagen bis heute unvertraut sind, wurden soziale Rechte in Brasilien überwiegend als Individualbeschwerden anhängig gemacht.¹⁶⁵ Diese prozessuale Ausrichtung birgt jedoch die Gefahr, soziale Rechte auf individuelle Leistungsrechte zu verkürzen. Aufgrund des fehlenden Zugangs unterprivilegierter und marginalisierter Gruppen zur Jus-

160 Gesetz über die öffentliche Zivilklage (*Lei da Ação Civil Pública*), Nr. 7.347, v. 24.07.1985; dazu Gidi, A. (2003): „Class Actions in Brazil – A Model for Civil Law Countries”. In: American Journal of Comparative Law, S. 312 (366ff.).

161 Art. 1 Gesetz über die öffentliche Zivilklage.

162 Art. 5 Gesetz über die öffentliche Zivilklage.

163 Art. 3 Gesetz über die öffentliche Zivilklage.

164 Art. 81 I Verbraucherschutzgesetz (*Código de Defesa do Consumidor*), Gesetz Nr. 8.078, v. 11.09.1990.

165 Piovesan, F. (2008): Brazil. Impact and Challenges of Social Rights in the Courts, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 189.

tiz kann dies sogar zu der widersprüchlichen Entwicklung führen, dass primär wohlhabende Schichten von der Judizialisierung sozialer Rechte profitieren. Gerade die Rechtsprechung, die einen Anspruch auf lebensnotwendige Medikamente aus dem Recht auf Gesundheit ableitet, ohne die Kosten für das öffentliche Gesundheitssystem zu berücksichtigen, steht in der Kritik, im Ergebnis eine kleine Gruppe von Patienten einseitig zu privilegieren.¹⁶⁶ Auch wenn das Verfassungsgericht (*Supremo Tribunal Federal*) in seiner Grundsatzentscheidung (2010) einen grundrechtlichen Anspruch auf die effizienteste Behandlung abgelehnt hat und lediglich fordert, dass das öffentliche Gesundheitssystem für jede Krankheit Medikamente bereitzustellen hat, soweit deren Wirksamkeit wissenschaftlich nachgewiesen ist,¹⁶⁷ führen individuelle Leistungsklagen tendenziell zur Ausblendung struktureller Fragen.

Vermutlich hätte das Supremo Tribunal Federal den Fall „Soobramoney“ (1997), in dem der unter einem chronischen Nierenversagen leidende Beschwerdeführer die Nutzung von Dialysegeräten eines Krankenhauses begehrte, wie das südafrikanische Verfassungsgericht abschlägig entschieden.¹⁶⁸ Der Vorsitzende des brasilianischen Verfassungsgerichts Gilmar Mendes hält einen individuellen Anspruch einer schwer erkrankten Person auf Aufnahme in eine belegte Intensivstation jedenfalls für schwer begründbar, weil Gerichte über diese Schicksalsfragen nicht entscheiden könnten.¹⁶⁹ Aus Sicht des individuellen Paradigmas besteht in solchen Situation ein unauflösbares Dilemma.

Das Konzept kollektiver Rechte ermöglicht es demgegenüber, das gemeinsame Interesse an öffentlichen Gütern wie einem funktionsfähigen Gesundheitssystem mit ausreichenden Kapazitäten herauszustellen. So hätte im Fall „Soobramoney“ nicht allein der individuelle Zugang zu bereits genutzten Dialysegeräten, sondern der Aufbau ausreichender Kapazi-

166 Siehe Ferraz, O. L. M. (2011): “Harming the Poor Through Social Rights Litigation: Lessons from Brazil.” In: Texas Law Review 89, S. 1643.

167 Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno (Plenumsentscheidung), Agravo Regimental Nr. 175, Urt. v. 17. März 2010. Das Plenum bestätigte die vorinstanzliche Entscheidung, die einem jungen Erwachsenen einen Anspruch auf Zugang zu einem zur Behandlung einer seltenen Erbkrankheit notwendigen Medikaments zugesprochen hatte.

168 Constitutional Court of South Africa, *Soobramoney v. Minister of Health, Kwa-Zulu-Natal*, Case CCT 32/97, Urt. v. 27.11.1997, dazu Trilsch 2012 (oben § 1 Fn. 78), S. 218ff.

169 Supremo Tribunal Federal, AR Nr. 175 (Fn. 167), Explicação, Mendes, S. 2.

täten für alle bedürftigen Patienten verlangt werden können. Der Staat hätte dann darlegen müssen, weshalb ihm keine Ressourcen zur Verfügung stehen, um dieses Begehren zu erfüllen. Der Gestaltungsspielraum der Exekutive wird nicht unzulässig eingeschränkt, wenn es um die Durchsetzung gesetzlicher oder verfassungsrechtlicher Pflichten geht. In diesem Sinne anerkennt Mendes die Möglichkeit, eine öffentliche Zivilklage gegen eine untätige Gemeinde zu erheben, um diese zur Einrichtung einer pränatalen Intensivstation zu verurteilen, weil diese Pflicht nach objektiven Kriterien wie Einwohnerzahl gesetzlich bestimmt sei.¹⁷⁰ Auch in anderen Entscheidungen hat das Supremo Tribunal Federal die Zulässigkeit von Kollektivklagen zur Durchsetzung sozialer Rechte anerkannt.¹⁷¹

c. Der Präzedenzfall: die Kinder der Orla Lagunar

Die Staatsanwaltschaft (*Ministério Público*), deren Befugnis zur Verteidigung von Kollektivinteressen verfassungsrechtlich anerkannt wurde,¹⁷² hat erst im März 2007 eine öffentliche Zivilklage zur Durchsetzung des Rechts auf Nahrung erhoben.¹⁷³ Darin machte das Ministério Público die diffusen Rechte einer unbestimmten Zahl von Kindern und Jugendlichen der Ortschaft Orla Lagunar geltend.

Die Kollektivklage geht auf ein zweijähriges Pilotprojekt der NGO Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos zurück, das den Grad der Ernährungsunsicherheit vor Ort untersucht und mit den Bewohnerinnen und Bewohnern einen Aktionsplan entwickelt hatte.¹⁷⁴ Die Feldstudie wies nach, dass viele Kinder körperlich unterentwickelt waren sowie unter Blutarmut und Parasitenbefall litten. Minderjährige, die häufig noch nicht einmal registriert waren, hatten keinen Zugang zu Sozialprogrammen. Kinder- und Jugendprostitution war ein verbreitetes Phänomen. Vor die-

170 Ebd., S. 3.

171 Z.B. Supremo Tribunal Federal, Agravo de Instrmento Nr. 759.543 – *Rio de Janeiro*, Beschluss v. 17.12.2013, Berichterstatter *Celso de Mello*. Die Staatsanwaltschaft erwirkte die Anstellung zusätzlichen medizinischen Fachpersonals für ein öffentliches Krankenhaus.

172 Art. 129 III Bundesverfassung.

173 Ministério Público, Ação Civil Pública, v. 12.03.2007, Staatsanwälte: *Alexandra Beurlen, Cláudi José Brandão Sá, Luiz Medeiros de A. Filho et al.*

174 Siehe *Franceschini, T., Burity, V. and Cruz, L.* (2011): *Exibilidade: Mechanism to claim the human right to adequate food in Brazil*, S. 24 u. S. 68ff.

sem Hintergrund beantragte die Staatsanwaltschaft, die untätig gebliebene Gemeinde Maceió zu einem Bündel an Gegenmaßnahmen zu verpflichten, um die soziokulturelle Lage der Kinder und Jugendlichen in der Ortschaft zu verbessern. Materiellrechtlich stütze sich das Ministério Público sowohl auf gesetzliche Bestimmungen als auch auf Grundrechte, insbesondere das Recht auf sozialen Schutz für Kinder und Jugendliche (Art. 203 I *Constituição*) und internationale Menschenrechtsverträge wie die Kinderrechtskonvention sowie den UN-Sozialpakt.

Nachdem die erste Instanz der Klage im Eilschutzverfahren nahezu vollumfänglich stattgegeben hatte,¹⁷⁵ gab die zweite Instanz der Staatsanwaltschaft in wesentlichen Punkten Recht.¹⁷⁶ Danach wurde die Gemeinde mit unterschiedlichen Fristen zur Ergreifung genereller Abhilfemaßnahmen verurteilt: Alle Kinder müssen in das Geburtenregister aufgenommen werden, um ihnen die Aufnahme in soziale Programme zu ermöglichen.¹⁷⁷ Die Gemeinde muss ausreichende Kindergartenplätze für alle Kinder unter sechs Jahren vor Ort bereitstellen.¹⁷⁸ Sicherzustellen ist zudem, dass alle Kinder im schulfähigen Alter eine öffentliche Schule besuchen.¹⁷⁹ Das für die Region zuständige Kinder- und Jugendamt muss mit ausreichenden Ressourcen (insbesondere Benzin, Computer, Haushaltsmittel, Personal) ausgestattet und eine permanente Erreichbarkeit über eine kostenlose 24-Stunden Hotline sichergestellt werden. Schließlich muss die Gemeinde Zufluchtsorte für gefährdete Minderjährige vor Ort schaffen.

175 Familiengericht des 28. Gerichtsbezirks (28ª Vara Cível da Infância e da Juventude), Ur. v. 09.2007.

176 Zivilgericht des Bundesstaats Alagoas (*Tribunal de Justiça de Alagoas*), Berufungsverfahren (*Apelação Cível*), n° 2008.000779-2, Ur. v. 25.08.2010, Richter: *James Magalhães de Medeiros*.

177 Allen Armen steht das Recht auf kostenlose Registrierung zu (Art. 5 LXXXVI Bundesverfassung).

178 Das Supremo Tribunal Federal anerkennt ein subjektives Recht auf Zugang zu Kindergärten und Vorschulen für Kinder zwischen 0 und 6 Jahren (Art. 208 IV Bundesverfassung), siehe etwa Recurso Extraordinário Nr. 554.075-8, *Santa Catarina*, Beschluss v. 30.06.2009.

179 Der Zugang zum obligatorischen und kostenlosen Schulunterricht ist ein subjektives öffentliches Recht (Art. 208 Abs. 7, § 1° Bundesverfassung).

d. Gründe für die mangelnde Umsetzung

Die fehlende Befolgungsbereitschaft der Gemeinde, die das Urteil bis heute nicht umfassend umgesetzt hat, ist kaum auf einen Ressourcenmangel zurückzuführen. Die Gemeinde Maceió zählt mehr als eine Million Einwohnerinnen und Einwohner,¹⁸⁰ so dass die Regierung die zur Befolgung der Anordnungen erforderlichen Mittel sehr wohl aufbringen könnte.

Auch wenn die Gemeinde für die mangelnde Umsetzung verantwortlich zu machen ist, bleibt zu fragen, wie der gesellschaftliche Druck auf diese im Rahmen des Gerichtsverfahrens hätte erhöht werden können. Eine Schwäche der Kollektivklage könnte in ihrer alleinigen Ausrichtung auf die Kinder und Jugendlichen in der Ortschaft Orla Lagunar liegen. Wie die nationale Sonderkommission zum Recht auf Nahrung zu bedenken gibt, leben nahezu alle Kinder und Jugendlichen in den Außenbezirken der Gemeinde in ähnlichen prekären Umständen.¹⁸¹ Hätten die Klägerinnen und Kläger angemessene Programme für alle unterprivilegierten Kinder und Jugendlichen Maceiós eingefordert, hätten nicht nur mehr Minderjährige begünstigt werden können. Vielmehr hätte dies den öffentlichen Druck auf die Regierung, angemessene Schritte gegen die gesellschaftliche Marginalisierung von Kindern und Jugendlichen zu unternehmen, steigern können. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die vor Ort tätig sind, hätten sich zusammenschließen und die Umsetzung des Urteils gemeinsam einfordern können. Durch die Fokussierung auf eine Ortschaft fehlte es hingegen an einer wirkmächtigen Öffentlichkeit, um die Nichtbefolgung des Urteils zu skandalisieren.

Zudem haben es die Staatsanwaltschaft und die Gerichte nicht vermocht, die Gemeinderegierung in ein nachfolgendes Umsetzungsverfahren einzubinden. Die im Urteil vorgeschriebene multidisziplinäre Expertenkommission, die ein soziokulturelles Profil der Kinder und Jugendlichen in der Orla Lagunar hätte erstellen sollen, um auf dieser Grundlage die erforderlichen Sozialprogramme zu etablieren, ist nicht zustande gekommen. Außerdem hat die zweitinstanzliche Entscheidung aufgrund einer restriktiven Lesart des Gewaltenteilungsgrundsatzes den Antrag des Ministério Público, die Gemeinde zur Entwicklung sozialer Aktionsprogramme zu verurteilen, zurückgewiesen.¹⁸² Damit vereitelte der Richter die

180 Angaben auf der Gemeindehomepage: <<http://www.maceio.al.gov.br/>>.

181 Comissão Especial 2010 (oben § 3 Fn. 317), S. 57.

182 Tribunal de Justiça de Alagoas (Fn. 176).

Chance, die Gemeinde zu einer eigenständigen Auseinandersetzung mit den sozialen Missständen anzuregen und die Einhaltung dieser Formalpflicht nach Ablauf einer bestimmten Frist erneut zu überprüfen. Dem Ministério Público mangelt es an ausreichenden Ressourcen, um die Gemeinderegierung mit weiteren Untersuchungen unter Druck zu setzen.¹⁸³ Immerhin hat die Staatsanwaltschaft im Oktober 2013 damit begonnen, öffentliche Anhörungen mit der örtlichen Bevölkerung und Gemeindevertretern in der Orla Lagunar durchzuführen, um somit die Implementierung von Sozialprogrammen wieder auf die Tagesordnung zu setzen.¹⁸⁴

D. Einordnung

Keiner der Einwände, die gegen die Justiziabilität sozialer Rechte erhoben werden, konnte überzeugen. Diese verdeutlichen vielmehr Herausforderungen, die sich generell bei der Operationalisierung von Menschenrechten stellen.

Ressourcenabhängigkeit

Der erste Einwand, wonach die Verwirklichung der wsk-Rechte stets kostenintensiv sei, konnte partiell entkräftet werden. Auch wenn im Einzelfall zu bestimmen ist, ob eine Pflichterfüllung für den betreffenden Staat angesichts defizitärer Institutionen progressiver Natur ist, lassen sich Gebote und Verbote nennen, die grundsätzlich ohne den nennenswerten Einsatz zusätzlicher Ressourcen erfüllt werden können. Dazu gehören die Formalpflichten, weil diese durch bestehende Behörden, Parlamente und Gerichte umzusetzen sind. Alle Vertragsparteien sind in der Lage, nationale Strategien zu entwerfen, Rahmengesetze zu erlassen sowie Zugang zu bestehenden Rechtsbehelfsverfahren zu gewähren. Die Beachtung der Respektierungspflicht ist nicht kostspielig, soweit es nicht um die Kürzung öffentlicher Förderungen geht. Die Schutzpflicht kann kostenfrei durch bestehende Ordnungs- und Polizeibehörden bewerkstelligt werden. Auch der Verwirklichungsdimension können ressourcenneutrale Pflichten (z.B. die Ge-

183 Franceschini/Burity/Cruz 2011 (Fn. 174), S. 29.

184 Angaben des Ministério Público do Estado de Alagoas: <<http://mpcomunitarioal.blogspot.de/2013/10/mp-comunitario-realiza-audiencias-para.html>>.

§ 4 Justiziabilität

währleistung eines nicht diskriminierenden Privatrechts) zugeschrieben werden.

Wegevielfalt

Dem zweiten Einwand der Wegevielfalt wurde das Leitbild der aktivierenden Justiz gegenübergestellt. Gerichte können die wsk-Rechte schützen, ohne verbindliche Masterpläne zur Lösung systemischer Defizite entwerfen zu müssen. Der Angemessenheitstest, den das südafrikanische Verfassungsgericht entwickelt hat, stellt einen geeigneten Ansatz dar, um menschenrechtliche Anforderungen an die Politik zu formulieren, ohne ihren Gestaltungsspielraum unnötig einzuschränken.

Verstöße gegen die Kernpflichten, das Rückschrittverbot und die Achtungs- und Schutzpflicht können ebenfalls gerichtlich gerügt werden, ohne dass die Justiz sich zu einer Ersatzregierung aufschwingen muss. Generell ist dem Staat hinsichtlich ressourcenintensiver Pflichten die Möglichkeit zuzubilligen, die Vermutung eines Rechtsverstosses zu widerlegen, indem die Regierung den Nachweis erbringt, dass die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen beim besten Willen nicht ausreichen, um einer menschenrechtlichen Anforderung nachzukommen.

Berechtigungsdimension

Der dritte Einwand, wonach die wsk-Rechte keine subjektiven Rechte begründen, basiert auf einem einseitigen individualistischen Paradigma. Die Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts verdeutlicht, dass die Gewährleistung strukturellen Rechtsschutzes, der auf generelle Abhilfemaßnahmen, die allen Bedürftigen zu Gute kommen, ausgerichtet ist und nicht nur die Verfahrensbeteiligten begünstigt, die Justiz nicht überfordert. Nach der überzeugenden Ansicht des Constitutional Court of South Africa können alle von sozialen Exklusionslagen Betroffenen angemessene Programme zur Verwirklichung von wirtschaftlichen und sozialen Programmen einklagen. Allerdings ist die Judikatur des südafrikanischen Verfassungsgerichts insofern zu kritisieren, als sie die Einklagbarkeit individueller Ansprüche verneint. Überzeugender erscheint es, jedenfalls von der Geltendmachung abstrakter Leistungsrechte auszugehen. Demnach kann die Legislative verpflichtet werden, individuelle Ansprü-

che, die zur Erfüllung der Bereitstellungspflicht notwendig sind, vorzusehen. Daneben sollten Gerichte nicht davor zurückschrecken, konkrete Abhilfemaßnahmen anzuordnen, soweit sich die Verfahrensbeteiligten in akuten Notlagen befinden und die Regierung keinen Ressourcenmangel nachweisen kann.

Am Beispiel Indiens und Brasiliens konnte der Stellenwert von Kollektivklagen zur Gewährleistung strukturellen Rechtsschutzes dargestellt werden. Diese zielen auf die Durchsetzung meta-individueller Interessen und sind besonders geeignet, auf systemische Defizite des Menschenrechtsschutzes aufmerksam zu machen. Nachgelagerte Verfahren sind sinnvoll, um politische Diskurse anzuregen und die längerfristige Umsetzung von Urteilen, die menschenrechtswidrige Zustände feststellen, zu überwachen.

§ 5 Drei Zugangsrechte

Nachdem die wesentlichen Einwände, die gegen die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte entkräftet wurden (§ 4), soll in diesem Kapitel der materielle Gehalt des Rechts auf Nahrung in Form von drei Zugangsrechten präzisiert werden. Dabei wird gefragt, ob und inwieweit sich einzelne in der Erklärung bäuerlicher Rechte enthaltene Anspruchspositionen, die von der transnationalen Bewegung La Via Campesina eingefordert werden, bereits aus bestehenden Grund- und Menschenrechten ableiten lassen.¹ Im Einklang mit dem im vorherigen Kapitel entwickelten Leitbild der aktivierenden Justiz, wonach sich Spruchkörper nicht auf die Gewährleistung individuellen Rechtsschutzes beschränken sollten, wird zugleich nach der Einklagbarkeit genereller Abhilfemaßnahmen gefragt, die nötig sein können, um strukturellen Problemlagen zu begegnen.

Nach der Begriffsbestimmung des UN-Sozialausschusses bildet das Konzept des Zugangs (*access*) den Schlüssel zum Verständnis des Rechts auf Nahrung: Das „right to food“ sei als verwirklicht anzusehen, wenn alle Menschen jederzeit Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hätten.² Wenngleich die abstrakte Kategorie des „access“ auf unzählige Verwirklichungswege deutet, können in Anschluss an Olivier de Schutter, den zweiten UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, drei wesentliche Realisierungsformen unterschieden werden: Der individuelle Zugang kann erstens durch Einkommen aus selbstständiger oder unselbstständiger Arbeit, zweitens durch soziale Transferleistungen und drittens durch Eigenproduktion gesichert werden.³

Auf die Bedeutung dieser drei Zugangsarten (Einkommen, Sozialleistungen und Selbstversorgung) hat bereits Jean Ziegler hingewiesen. Der

1 Oben § 3 B II (S. 94ff.).

2 Vgl. CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 6.

3 De Schutter 2014 (oben § 2 Fn. 85), Rn. 2: “Individuals can secure access to food (a) by earning incomes from employment or self-employment; (b) through social transfers; or (c) by producing their own food, for those who have access to land and other productive resources.”

erste Special Rapporteur on the Right to Food hat 2008 die bislang umfassendste Definition vorgelegt. Dieses sei das Recht

to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensure a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear.⁴

Zieglers Definition zeichnet sich durch die Bezugnahme auf das Ziel eines würdevollen Lebens, frei von Furcht, und eine subjektivrechtliche Formulierung aus. Das Recht auf Nahrung soll primär als Recht verstanden werden, sich selbst würdevoll zu ernähren:

The right to food is, above all, the right to be able to feed oneself in dignity.⁵

Aus diesem Basisrecht leitet Ziegler drei Unterkategorien ab, welche die von de Schutter genannten Zugangsformen in einzelne Rechtspositionen übersetzen. An erster Stelle steht für ihn das Recht auf Selbstversorgung (*the right to ensure and produce one's own subsistence*). Dieses wird durch eine zweite Anspruchsposition ergänzt: Das Recht auf ein ausreichendes Einkommen (*right to a sufficient income to enable one to live in dignity*), das insbesondere Arbeiterinnen und Arbeitern in der Landwirtschaft und Industrie zustehen soll. Schließlich soll das Recht auf Nahrung ein Recht auf Zugang zu sozialer Sicherheit und Unterstützung (*right to access to social security and social assistance*) begründen, das besonders Benachteiligten zu gewähren sei. Ziegler hat diese drei Rechtskategorien nur postuliert, ohne sie in systematischer Weise zu begründen. Diese Lücke soll geschlossen werden.

Untersucht wird, inwieweit ein Recht auf soziale Sicherheit und Unterstützung (A), ein Recht auf Selbstversorgung (B) sowie ein Recht auf ein ausreichendes Auskommen (C) aus dem Recht auf Nahrung sowie anderen Grund- und Menschenrechten abgeleitet werden kann. Dabei wird gefragt, ob und inwieweit entsprechende Anspruchspositionen bereits in der Rechtsprechung anerkannt wurden. Christophe Golay hat bereits 2009 die wichtigste Judikatur zum „right to food“ auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene zusammengefasst.⁶ Aufbauend auf dieser Darstellung

4 Ziegler 2008 (oben § 1 Fn. 51), Rn. 17.

5 Ebd., Rn. 18.

6 Golay, C. (2009): The Right to Food and Access to Justice. Examples from the international, regional and national level.

§ 5 Drei Zugangsrechte

werden Gerichtsurteile und Entscheidungen internationaler Menschenrechtskomitees in den Blick genommen. Zugleich wird die Aussprachspraxis des UN-Sozialausschusses, der im Rahmen des Berichtsverfahrens Empfehlungen an die Vertragsstaaten des IPwskR richtet, dargestellt. Ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, werden einschlägige Abschließende Bemerkungen des Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) exemplarisch behandelt.

A. Das Recht auf soziale Sicherheit und Unterstützung

Das von Jean Ziegler genannte Recht auf soziale Sicherheit und Unterstützung steht für ein Versorgungsrecht, dessen grundlegende Bedeutung bereits im ersten Kapitel herausgestellt wurde.⁷ Denn niemand, der unter Hunger leidet, kann seine kulturellen, politischen, sozialen, wirtschaftlichen und zivilen Rechte sinnvoll wahrnehmen sowie ein würdiges Leben führen.

Bevor auf den Umfang und die Struktur eines sozialen Basisrechts für alle Hilfsbedürftigen eingegangen wird, ist dieses vorab vom Recht auf soziale Sicherheit abzugrenzen. Letzteres ist in Art. 9 IPwskR ausdrücklich genannt und stellt ein eigenständiges Recht dar, das nicht generell auf die Reduzierung von Armut zielt, sondern primär einen Schutz in besonderen Situationen bezweckt. So legt der UN-Sozialausschuss das „right to social security“ im Einklang mit der ILO-Konvention Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit von 1952 aus⁸ und verlangt, dass die Vertragsstaaten soziale Systeme einrichten, die bestimmte Kernbereiche erfassen: Sie sollen eine Gesundheitsvorsorge ermöglichen, soziale Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit) abdecken sowie besondere Lebenslagen (Alter, Behinderung, Familie, Kinder, Mutterschaft sowie Tod von Familienangehörigen) erfassen.⁹ Das CESCR geht von einem Komplementärverhältnis zu anderen wsk-Rechten¹⁰ wie dem Recht

7 Oben § 1 B I (S. 41ff.).

8 Internationale Arbeitsorganisation, Konvention Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit, Juni 1952, BGBl. 1958 II S. 1322.

9 Vgl. CESCR, General Comment 19 – *the right to social security*, Rn. 13-21.

10 Ebd., Rn. 28.

auf Familie (Art. 10 I IPwskR) und dem Recht auf Mutterschaft (Art. 10 II IPwskR) aus.¹¹

Soziale Sicherheitssysteme, die sich nicht auf die genannten sozialen Situationen beziehen, werden dem Anwendungsbereich anderer wsk-Rechte zugeordnet.¹² So seien Armut und soziale Ausgrenzung als Lebensrisiken zu verstehen, die nicht in den Sachbereich sozialer Sicherheit fielen.¹³ Maßnahmen zur Armutsbekämpfung seien vielmehr dem Anwendungsbereich des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 I IPwskR) zuzuordnen.¹⁴

I. Fürsorgerecht

In diesem Sinne ist nach der Begründbarkeit eines allgemeinen Fürsorge-rechts zu fragen, das allen Hilfsbedürftigen zu Gute kommen und damit die Erfüllung der Kernpflichten (*minimum core obligations*) absichern könnte. Der UN-Ausschuss für bürgerliche und politische Rechte hat ein Recht auf ein physisches Überleben im engeren Sinne zudem aus dem Recht auf Leben (Art. 6 IPbpR) abgeleitet: So sollen die Vertragsstaaten die Kindersterblichkeit verringern und generell die Lebenserwartung, insbesondere durch Maßnahmen gegen Mangelernährung, erhöhen.¹⁵

Schon die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung (2004) fordern die Einrichtung von sozialen Sicherheitsnetzen, um diejenigen zu schützen, die nicht für sich selbst sorgen können.¹⁶ Ein solches soziales Auffangrecht ist gerade für Menschen, die im informellen Arbeitssektor unter prekären Verhältnissen tätig sind und deswegen weder von Mindestlöhnen noch von Sozialversicherungen profitieren, von existenzieller Bedeutung.¹⁷ Global betrachtet, haben lediglich 27% der Weltbevölkerung umfassenden Zugang zu Systemen sozialer Sicherheit, während 73% nur teil-

11 Ebd., Rn. 18 und 19.

12 Ebd., Rn. 28.

13 Ebd., Rn. 16.

14 Ebd., Rn. 28.

15 CCPR, General Comment No. 6: *The right to life* (art. 6), Sixteenth session, 1982, Rn. 5.

16 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Nr. 14.1 – *Sicherheitsnetze*.

17 ILO (2011a): Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung, Internationale Arbeitskonferenz, ILC.100/6, S. 31.

weise oder gar nicht erfasst sind.¹⁸ Vor diesem Hintergrund fordert die Internationale Arbeitsorganisation einen sozialen Basisschutz für alle (*social protection floor*). Nach der Empfehlung der Internationalen Arbeitskonferenz Nr. 202 vom Juni 2012¹⁹ sollte zur Schließung bestehender Lücken in jedem Land ein Grundsystem sozialer Sicherheit bestehen, das den Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdiensten sowie ein Basiseinkommen für Kinder, für mittellose Personen im erwerbsfähigen Alter und für ältere Menschen vorsieht.²⁰

1. Erschwinglichkeit

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich jedes Land einen sozialen Basisschutz für alle Einwohnerinnen und Einwohner leisten kann. Wie die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) festhält, schwanken die Investitionen in soziale Sicherheit von Land zu Land erheblich. Während der Anteil in Europa zwischen 20 bis 30% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) umfasst, wenden die meisten afrikanischen Länder nur 4 bis 6% des BIP für Sozialleistungen auf.²¹ Die Einführung eines universellen Mindestschutzes (*social protection floor*) wäre nach Schätzungen der ILO auch für Länder mit geringen Einkommen erschwinglich und würde sich förderlich auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auswirken.²² Der erforderliche Anteil belief sich in den untersuchten 12 „low income-countries“ im Jahr 2010 auf lediglich 2,2 bis 5,7% des BIP.²³

Das FAO-Expertengremium HLPE hält die Ansicht, ärmere Länder könnten sich die Einrichtung sozialer Sicherheitssysteme zur Gewährleistung von Nahrungssicherheit nicht leisten, ebenfalls für unhaltbar.²⁴ Während die Einführung von Geldtransferprogrammen für das unterste Einkommens-Zehntel in vier exemplarisch behandelten afrikanischen Län-

18 ILO (2011b): Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group xxi.

19 Internationale Arbeitskonferenz, Empfehlung Nr. 202 v. Juni 2012.

20 Ebd., Rn. 5.

21 ILO 2011a (Fn. 17), Rn. 105 (S. 39).

22 ILO (2008): Can low-income countries afford basic social security?

23 Ebd., Figure 5 (S. 10). Nicht eingerechnet sind Kosten für allgemeine Gesundheitsdienste. Diese würden weitere 1,5 bis 5,5% des BIP ausmachen, ebd., Figure 3 (S. 9).

24 HLPE, *Social protection* 2012 (oben § 3 Fn. 38), S. 70.

den Zusatzkosten verursachen würde, die lediglich 0,15 bis 0,3% des BIP entsprechen, wurden in diesen Staaten für das Militär Haushaltsmittel bereit gestellt, die 1,3 bis 1,6% des BIP umfassten.²⁵ Die erforderlichen Mittel für einen basalen Sozialschutz könnten in diesen Ländern folglich durch geringe Kürzungen des Verteidigungshaushaltes aufgefangen werden.

2. Gestaltungsspielraum

Der Gestaltungsspielraum eines Landes, in dem kein ausreichender sozialer Basischutz existiert, könnte ein Gericht wahren, indem es diesem eine Frist zur Herstellung eines menschenrechtskonformen Zustands setzt. Zudem könnte der Regierung mit Blick auf die Ausgestaltung ein weiterer Umsetzungsspielraum zugestanden werden. Wie bereits dargestellt, gibt es in den Bereichen Produktion, Handel, Arbeit und Transfer eine Vielzahl an Möglichkeiten, den Nahrungszugang für Mittellose zu gewährleisten und damit dem ersten Gleis (*track one*) im Sinne des Globalen Strategischen Rahmenwerks des FAO-Welternährungskomitees nachzukommen.²⁶

II. Rechtsprechung

Viele Gerichte haben ähnlich wie der indische Supreme Court im Verfahren „People’s Union for Civil Liberties“ (2001)²⁷ ein Recht auf Unterstützungsprogramme für hungernde Menschen aus bestehenden Grund- und Menschenrechten abgeleitet.

1. Interamerikanischer Menschenrechtsgerichtshof

Der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof hat aus dem Recht auf Leben (Art. 4 AMRK) ein Recht auf ein menschenwürdiges Dasein ent-

²⁵ Ebd., S. 68f.

²⁶ Oben § 3 A I 2 (S. 84).

²⁷ Oben § 4 C III 1 (S. 161ff).

wickelt, das den Zugang zu angemessener Nahrung umfasst.²⁸ Der IAGMR sieht die Vertragsstaaten in der Pflicht

to take positive, concrete measures geared toward fulfillment of the right to a decent life, especially in the case of persons who are vulnerable and at risk, whose care becomes a high priority.²⁹

Im Fall „Yakye Axa“ (2005) sah der Gerichtshof die von Paraguay zum Schutz des Rechts auf ein würdiges Leben der Mitglieder einer indigenen Gemeinschaft ergriffenen Maßnahmen als ungenügend an, weil die Regierung, nachdem die Gemeinschaft von ihrem angestammten Land vertrieben worden war, zu wenig Nahrung und Bildungsmaterial geliefert sowie eine zu geringe Gesundheitsversorgung gewährleistet hatte.³⁰ In der Entscheidung „Sawhoyamaxa“ (2006) wurde Paraguay für den Tod von 18 Kindern und den Lebensverlust eines erwachsenen Mitglieds einer indigenen Gemeinschaft verantwortlich gemacht, weil der Staat keine angemessenen Maßnahmen eingeleitet hatte.³¹

2. Argentinien und Kolumbien

Das argentinische Verfassungsgericht hat im Jahr 2007 einstweilige Hilfsmaßnahmen, insbesondere die Bereitstellung von Grundnahrungsmitteln, zu Gunsten einer mittellosen indigenen Gemeinschaft in der Provinz Chaco angeordnet.³²

Der kolumbianische Corte Constitucional sieht den Staat in der Pflicht, Hilfsprogramme für marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen einzuleiten, um das Existenzrecht (*minimum vital*) zu sichern.³³ Das Urteil in der Sache „Jaramillo“ (2004) stellt ein Paradebeispiel für ein gesamtheitliches

28 Vgl. Darstellung bei Melish, T. J. (2008): The Inter-American Court of Human Rights, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, S. 372 (388ff.).

29 IAGMR, *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Urt. v. 17.06.2005, Rn. 162.

30 Ebd., Rn. 169 und 179.

31 IAGMR, *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, Urt.v. 29.03.2006, Rn. 178.

32 Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/proceso de conocimiento*, 2007.

33 Ausführlich Suárez Franco, A. M. (2010): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, S. 271ff.

Menschenrechtsverständnis dar, das strukturelle Problemlagen in den Blick nimmt.³⁴ Das Verfassungsgericht nahm die Klage von über tausend landlosen Familien zum Anlass, um sich mit der Situation von zwei Millionen Menschen zu befassen, die durch interne bewaffnete Konflikte in Kolumbien von ihrer Heimat vertrieben worden waren.³⁵ Der Corte Constitucional beleuchtete das systemische Problem der unzureichenden öffentlichen Unterstützung dieser marginalisierten Gruppe und stellte unter Berücksichtigung der Ausschussdogmatik einen „verfassungswidrigen Zustand“ fest.³⁶ Das Gericht ordnete eine Reihe genereller Abhilfemaßnahmen sowie die Ausarbeitung von Strategien an, die unter Beteiligung der vertriebenen Bevölkerung humanitäre Hilfe gewährleisten sollen.³⁷

3. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss

Der UN-Sozialausschuss fordert Vertragsstaaten, in denen weite Teile der Bevölkerung unter chronischem Hunger leiden, zu unmittelbaren Hilfsmaßnahmen insbesondere für Kinder auf.³⁸ Selbst sehr arme Vertragsstaaten wie Tschad werden angehalten, ausreichende Mittel zur Erfüllung der Kernpflicht, den akuten Hunger zu stillen, bereitzustellen.³⁹ Auch reiche Industriestaaten wie Deutschland werden aufgefordert, Schulspeisungen zu fördern, um eine zu befürchtende Mangelernährung armer Schulkinder zu verhindern.⁴⁰

34 Colombia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004 [im Folgenden: Corte Constitucional, *Jaramillo*].

35 Dazu Sepúlveda, M. (2008): Colombia: The Constitutional Court's Role in Addressing Social Justice, in: Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence*, S. 159f.

36 Corte Constitucional, *Jaramillo*, Nr. 7 und 8 (*estado de cosas inconstitucional*), siehe dazu Suárez Franco 2010 (Fn. 33), S. 273ff.

37 Corte Constitucional, *Jaramillo*, Nr. 10.1.

38 Z.B. CESCR (2011): Concluding Observations – *Yemen*, 22 June, E/C.12/YEM/CO/2, Rn. 25.

39 CESCR (2009) Concluding Observations – *Chad*, 16 December, E/C.12/TCD/CO/3, Rn. 25.

40 Ein Viertel aller Kinder kommt zur Schule, ohne gefrühstückt zu haben, CESCR (2011): Concluding Observations – *Germany*, 12 July, E/C.12/DEU/CO/5, Rn. 28.

III. Bundesverfassungsgericht: sozioökonomisches Existenzminimum

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt ein Musterbeispiel für die Anerkennung eines abstrakten Leistungsrechts dar, das aus den Kernpflichten (*minimum core obligations*) abgeleitet werden kann,⁴¹ und soll deshalb ausführlicher behandelt werden. In seinem Hartz IV-Urteil (2010) anerkannte das BVerfG erstmals ein positives Recht auf ein sozioökonomisches Existenzminimum.⁴² Das Schweizerische Bundesgericht⁴³ und das Tribunal Constitucional de Portugal⁴⁴ stützen ihre Rechtsprechung zum Recht auf Fürsorge ebenfalls auf die Figur des Existenzminimums.

Das BVerfG sieht die Legislative aufgrund der Menschenwürdegarantie (Art. 1 I GG) und des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 I GG) in der Pflicht, einen Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins gesetzlich festzuschreiben. Das BVerfG gesteht dem Parlament zwar einen Beurteilungs- und Ermessenspielraum sowohl bei der Festlegung der Mittel als auch bei der Bestimmung des Leistungsumfangs zu.⁴⁵ Gleichzeitig wird die Gestaltungsfreiheit jedoch durch materielle und formelle Mindestanforderungen beschränkt und damit verfassungsgerichtlich überprüfbar.

1. Materielle Evidenzkontrolle

Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Leistungen dürfen nicht evident unzureichend sein, um ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten.⁴⁶ Das BVerfG nennt den Zugang zu „Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit“ als unverzichtbar⁴⁷ und beschreibt da-

41 Vgl. oben § 4 C II 2 a (S. 158).

42 BVerfG, Urte. v. 09.02.2010, Az. 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09, NJW 2010, S. 505 [im Folgenden: BVerfG, *Hartz IV*-Urteil].

43 Schweizerisches Bundesgericht, *V. gegen Einwohnergemeinde X und Regierungsrat des Kantons Bern*, Urte. v. 27.10.1995 und *E.M. gegen Kantonale Steuerverwaltung St. Gallen*, Urte. v. 24.05.1996.

44 Portugiesisches Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*), Urteil (*Acórdão*) n.º 509/2002, Lisboa, 19.12.2002, Rn. 13.

45 BVerfG, *Hartz IV*-Urteil, Rn. 138.

46 Ebd., Rn. 141.

47 Ebd., Rn. 135.

mit minimale Anforderungen, die sich aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 I IPwskR) und dem Recht auf Gesundheit (Art. 12 IPwskR) ergeben. Zudem müsse jedem Menschen „die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ ermöglicht werden.⁴⁸ Diese soziokulturelle Dimension, die über ein physisches Existenzminimum hinausgeht, lässt sich als Ausdeutung des Rechts auf kulturelle Teilhabe (Art. 15 I a IPwskR) verstehen. Erst in seinem Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz (2012) hat das BVerfG erstmals die völkerrechtlichen Pflichten Deutschlands, die sich aus dem UN-Sozialpakt und der Kinderrechtskonvention ergeben, hervorgehoben: Statt auf die Ausschussdogmatik und die Figur der Kernpflichten (*minimum core obligations*) einzugehen, zitiert das Verfassungsgericht lediglich das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 IPwskR) und das Recht auf kulturelle Teilhabe (Art. 15 I a IPwskR).⁴⁹

Im Urteil zum Asylbewerberleistungsgesetz stellte das BVerfG klar, dass ein Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums allen Menschen zusteht, die ihren Aufenthalt in der Bundesrepublik haben. Migrationspolitische Erwägungen rechtfertigten nicht, das Leistungsniveau unter das verfassungsrechtlich garantierte Mindestniveau abzusenken.⁵⁰ Die für Asylsuchende festgelegten Geldleistungen seien schon deshalb offensichtlich unzureichend, weil die Beträge seit 1993 nicht verändert wurden, obwohl das Preisniveau in der Zwischenzeit um mehr als 30% gestiegen ist.⁵¹ Daneben stellte das Gericht auf die im Vergleich zu bedürftigen Inländern um mehr als ein Drittel geringere Leistungshöhe ab.⁵² Das Verfassungsgericht setzte bis zur Neufassung der Leistungsbeträge eine Übergangsregelung in Kraft, um die akute Notlage der betroffenen Menschen mit sofortiger Wirkung zu verbessern.⁵³ Da das BVerfG auf das für Inländer festgelegte Leistungsniveau abstellen konnte, musste es keine eigenen Berechnungen anstellen.

48 Ebd.

49 BVerfG, *Asylbewerberleistungsgesetz*, Urt. v. 18.7.2012, Az. 1 BvL 10/10, Rn. 94 [im Folgenden: BVerfG, *Asylbewerberleistungsgesetz*].

50 Ebd., Rn. 121.

51 Ebd., Rn. 109.

52 Ebd., Rn. 112f.

53 Ebd., Rn. 125ff. (134).

2. Verfahrenskontrolle

Zudem prüft das BVerfG in einer nachträglichen Formalkontrolle, ob der Anspruch auf ein soziokulturelles Minimum in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf bemessen wurde.⁵⁴

Mit Blick auf den Regelbetrag für minderjährige Kinder arbeitsloser Eltern stellte das BVerfG im Hartz IV-Urteil einen Ermittlungsausfall fest.⁵⁵ Statt den besonderen Bedarf eines minderjährigen Kindes zu ermitteln, wurde der Betrag pauschal auf 60% des Regelbedarfs für Alleinstehende festgelegt.⁵⁶ Kinder seien jedoch „keine kleinen Erwachsenen“. Die Leistungsbemessung habe sich an den kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und insbesondere die notwendigen Ausgaben zur Erfüllung schulischer Pflichten zu erfassen.⁵⁷ Ohne den UN-Sozialpakt zu zitieren, trägt das BVerfG damit dem Recht auf Bildung (Art. 13 IPwskR) Rechnung.

Schließlich stellte das BVerfG im Hartz IV-Urteil fest, dass die Legislative ein Kohärenzgebot beachten muss.⁵⁸ Dieses Kriterium habe der Gesetzgeber missachtet, weil er mit Blick auf den allgemeinen Regelsatz für Erwachsene unbegründet von Strukturprinzipien des eigenen Statistikmodells abgewichen sei.⁵⁹ Grundsätzlich sei es zwar zulässig, den Bedarf zur Erfüllung des Existenzminimums statistisch auf Grundlage der finanziellen Aufwendungen der untersten von fünf Einkommensgruppen (dem sog. untersten Quintil) zu berechnen.⁶⁰ Allerdings dürften von den durch Einkommens- und Verbrauchsstichproben ermittelten Kosten für Güter- und Dienstleistungen nicht ohne Begründung Abschläge unternommen werden.⁶¹

54 BVerfG, *Hartz IV-Urteil*, Rn. 139; BVerfG, *Asylbewerberleistungsgesetz*, Rn. 95.

55 BVerfG, *Hartz IV-Urteil*, Rn. 146.

56 Ebd., Rn. 191ff.

57 Ebd., Rn. 192.

58 Ebd., Rn. 143.

59 Ebd., Rn. 173ff.

60 Ebd., Rn. 170.

61 Ebd., Rn. 171ff.

3. Einordnung

Der vom BVerfG entwickelte (ungeschriebene) Gesetzgebungsauftrag hat sich bislang kaum zu einem „trojanischen Pferd“ für die Sozialpolitik entpuppt.⁶² Die Rechtsprechung hat primär die sozioökonomische Situation von Kindern und Asylsuchenden verbessert.

Die vom Gesetzgeber vorgenommene Neuberechnung des Regelsatz für Erwachsene von Unterstützungsleistungen hat das BVerfG im späteren Hartz IV-Beschluss (2014) nicht erneut beanstandet,⁶³ obwohl diese offensichtlich auf ein Ergebnis, nämlich keine Mehrkosten zielte.⁶⁴ Als Referenzgruppe hat der Sozialgesetzgeber nicht mehr die unteren 20%, sondern lediglich die unteren 15% der Haushalte gemessen am Einkommen herangezogen und die Ergebnisse durch Heranziehung eines neuen Warenkorbmodells gekürzt.⁶⁵ Immerhin machte das Verfassungsgericht deutlich, dass die gesetzlichen Bestimmungen zur Geltendmachung von individuellem Sonderbedarf im Zweifel verfassungskonform auszulegen sind, um eine Deckung des soziokulturellen Minimums zu gewährleisten.⁶⁶

Um dem Recht auf ein sozioökonomisches Existenzminimum Konturen zu verleihen, sollte das BVerfG ergänzend auf den vom Europäischen Sozialausschuss entwickelten Maßstab zurückgreifen. Dieser hat frühzeitig die Auffassung vertreten, dass die Vertragsstaaten der Europäischen Sozialcharta verpflichtet sind, zur Verwirklichung des Rechts auf Fürsorge (Art. 13 (R)ESC) einen gesetzlichen Anspruch vorzusehen, der ein würdiges Leben und die Befriedigung von Grundbedürfnissen in angemessener Weise für alle mittellosen Einwohnerinnen und Einwohner eines Konventionsstaates ermöglicht.⁶⁷ Die gewährten Leistungen dürfen nicht offensichtlich unzureichend sein, was anzunehmen sei, wenn diese unter der Armutsgrenze liegen, die bei 50% des durchschnittlichen Medianeinkom-

62 In diese Richtung *Bittner, C.* (2011): “Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World”. In: 12 German Law Journal, 1941, S. 1954.

63 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014, Az. 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13 [im Folgenden: BVerfG, *Hartz IV*-Beschluss].

64 Der Grundbetrag wurde um 5 Euro (von 359 auf 364 Euro) pro Monat angehoben (BGBl. I 850, 2094).

65 Vgl. BVerfG, *Hartz IV*-Beschluss, Rn. 98 und 109.

66 Berechtigte Kritik an diesem „Methoden-Mix“ übt *Münder, J.* (2011): „Gutachten“. In: Soziale Sicherheit Extra, September, S. 63 (93ff).

67 Vgl. ECSR, Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 13§1, v. 31.05.1969.

mens in dem jeweiligen Vertragsstaat liegt.⁶⁸ Dieser Maßstab ist überzeugend, weil er die Angemessenheit von Sozialleistungen vom gegenwärtigen Entwicklungsstand eines Landes anhängig macht und damit nicht überzogene Forderungen stellt, die volkswirtschaftlich untragbar wären.

Im Berichtsverfahren stellte der Europäische Sozialausschuss mit Blick auf Deutschland (2013) fest, dass der Regelsatz für Arbeitslose lediglich 23% des monatlichen Durchschnittseinkommens ausmacht.⁶⁹ Das Komitee forderte den Vertragsstaat deshalb auf, genauere Informationen über die Höhe der zusätzlich gewährten Leistungen für Bedürftige (z.B. für Miet- und Heizkosten) zu liefern, um beurteilen zu können, ob die Zuschüsse insgesamt über der Armutsschwelle liegen, die in der Bundesrepublik bei einem monatlichen Einkommen von 793 Euro liegt.

IV. Häftlinge

Gerichte haben weltweit auf Grundlage unterschiedlicher Menschenrechte das Recht auf Nahrung für Häftlinge begründet.

Der UN-Zivilausschuss hat im Fall „Landsova“ (2002) den Hungertod eines Inhaftierten als Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 6 IPbpr) gewertet.⁷⁰ Der kolumbianische Corte Constitucional hat Ansprüche auf Nahrung für alle Internierten aus dem Recht auf ein würdiges Leben abgeleitet.⁷¹ Die Afrikanische Menschenrechtskommission hat im Fall „Mauritania“ (2000) die Vorenthaltung ausreichender Nahrung für Häftlinge als eine Verletzung des Rechts auf Gesundheit (Art. 16 Banjul Charta) gewertet.⁷² Schließlich hat der UN-Sozialausschuss die Bedingungen in Haftanstalten der Demokratischen Republik Kongo und Madagaskars (2009) gerügt und die Bereitstellung ausreichender Nahrung angemahnt.⁷³

Im Fall „Mukong“ (1994) hat der UN-Zivilausschuss das mehrtägige Aushungern von Insassen einer Haftanstalt als eine von Art. 7 IPbpr ver-

68 Siehe etwa ECSR, Conclusions 2004 (*Lithuania*), Art. 13, S. 32.

69 ECSR, Conclusions 2012 (*Germany*), XX-2, Art. 13, S. 26.

70 CCPR, *Lantsova c. Fédération de Russie* Communication No. 763/1997 (2002), Rn. 9.1.

71 Corte Constitucional, T-208/99 und T-714/96.

72 ACHPR, *The Mauritania Cases*, Communications No. 54/91, u.a. (2000), Rn. 122.

73 CESCR (2009): Concluding Observations – *Democratic Republic of the Congo*, 16 December, E/C.12/COD/CO/4, Rn. 32; CESCR (2009): Concluding Observations – *Madagascar*, 16 December, E/C.12/MDG/CO/2, Rn. 28.

botene unmenschliche Behandlung bezeichnet.⁷⁴ Ebenso hat der EGMR aus dem Verbot unmenschlicher Behandlung (Art. 3 EMRK) die Pflicht entnommen, die körperliche Integrität und Gesundheit inhaftierter Personen zu schützen.⁷⁵ In ähnlicher Weise haben nordamerikanische Gerichte absolute Versorgungsansprüche von Häftlingen anerkannt.⁷⁶

B. Das Recht auf Selbstversorgung

Nach Jean Ziegler folgt aus dem Recht auf Nahrung zweitens ein Recht auf Selbstversorgung. Dieses umfasse Ansprüche auf Zugang zu notwendigen Ressourcen und Mitteln:

The right to food includes the right to have access to the resources and to the means to ensure and produce one's own subsistence, including land [...].⁷⁷

Diese Anspruchsposition lässt sich der ermächtigungsrechtlichen Dimension des Rechts auf Nahrung zuordnen. Danach sollten soziale Rechte nicht allein eine staatliche Fremdversorgung in Notfällen absichern, sondern zugleich die soziokulturellen Potenziale jeder einzelnen Person zur Selbstversorgung stärken.⁷⁸

I. Recht auf Land

Im Folgenden soll ein mögliches Recht auf Land im Mittelpunkt stehen, dessen Anerkennung von kleinbäuerlichen Organisationen eingefordert wird.⁷⁹

Poul Wisborg wendet gegen die menschenrechtliche Anerkennung von Landrechten ein, dass der Zugang zu Land nicht universell notwendig sei,

⁷⁴ CCPR, *Womah Mukong v. Cameroon*, Communication No. 458/1991, CCPR/C/51/D/458/1991 (1994), Rn. 9.3.

⁷⁵ EGMR v. 29.4.2002, Nr. 2346/02, NJW 2002, 2851– *Pretty/Vereinigtes Königreich*, Rn. 51.

⁷⁶ Grundlegend: U.S. Supreme Court, *Estelle v. Gamble*, 429 U.S. 97 (1976).

⁷⁷ Ziegler 2008 (oben § 1 Fn. 51), Rn. 18.

⁷⁸ Oben § 1 B II (S. 42ff.).

⁷⁹ Art. 4 Entwurf bäuerlicher Rechte. Oben § 3 C II 1 (S. 94ff.).

um die menschliche Würde zu schützen.⁸⁰ Damit erkennt Wisborg jedoch, dass der Zugang zu natürlichen Ressourcen für viele Kleinbäuerinnen und Kleinbauern im globalen Süden lebensnotwendig ist. Cotula, Djiré und Tenga nehmen deshalb ein Recht auf Land an, soweit der Zugang zu fruchtbaren Böden die einzige Möglichkeit darstellt, um die persönliche Subsistenz zu sichern.⁸¹ Diese funktionale Begründung ist jedoch ebenfalls problematisch, weil sie Kleinproduzierende nur dann ein Recht auf Ressourcennutzung zugesteht, soweit diese keine anderen Erwerbsmöglichkeiten haben oder keinen Anspruch auf Sozialleistungen erheben können, die den Zugang zu Nahrung sicherstellen.⁸² Die Bewirtschaftung von Land sollte aus menschenrechtlicher Sicht nicht allein als Mittel zur Gewährleistung von individueller Nahrungssicherheit, sondern zugleich als Möglichkeit der eigenen sozioökonomischen Identitätsbildung angesehen werden. In diesem Sinne betont de Schutter zu Recht die grundlegende Bedeutung des Zugangs zu natürlichen Ressourcen mit dem Anspruch auf ein würdiges Leben:

For some of the groups that are the most vulnerable today, this means protecting existing access to land, water, grazing or fishing grounds, or forests, all of which may be productive resources *essential for a decent livelihood*.⁸³

1. Leitlinien zu Nutzungsrechten (2012)

Dieses Rechtsverständnis, das der Selbstversorgung einen Eigenwert beimisst und die soziokulturelle Bedeutung der Nahrungsproduktion betont, findet eine Stütze in den Leitlinien für eine verantwortliche Regierungsführung von Landbesitz- und Nutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Kontext der nationalen Ernährungssicherheit.⁸⁴ Diese wurden im

80 Wisborg, P. (2013): "Human Rights Against Land Grabbing? A Reflection on Norms, Policies, and Power". In: 26 Journal of Agricultural and Environmental Ethics, S. 1203.

81 Cotula, L., Djiré, M. and Tenga, R. W. (2008): The Right to Food and Access to Natural Resources, S. 23.

82 Ebd., S. 59.

83 De Schutter, O. (2010b): Report on Access to land and security of tenure, Special Rapporteur on the right to food, August, A/65/281, Rn. 3. Eigene Hervorhebung.

84 FAO, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, 9 March 2012 [im Folgenden: CFS-Leitlinien 2012].

Rahmen des reformierten FAO-Welternährungskomitees⁸⁵ über einen Zeitraum von drei Jahren unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und der Wissenschaft erarbeitet.⁸⁶

Die Leitlinien wurden im Juni 2012 vom Rat bekräftigt⁸⁷ und später von der UN-Generalversammlung⁸⁸ begrüßt. Wenngleich sie als freiwilliges Instrument nicht unmittelbar rechtsverbindlich sind,⁸⁹ stellen sie legitime Anknüpfungspunkte für die Interpretation des Rechts auf Nahrung dar, die von rechtlichen Autoritäten (*judicial authorities*) genutzt werden sollen.⁹⁰

Das übergeordnete Ziel der „guidelines“ ist es, die Besitz- und Nutzungsrechte (*tenure rights*) von gefährdeten und marginalisierten Gruppen zu stärken.⁹¹ Einführend wird die Bedeutung des sicheren und gerechten Zugangs zu Land, Fischgründen und Wäldern als Lebensgrundlage vieler Menschen, einschließlich der armen Landbevölkerung, betont. Für diese Gruppen seien natürliche Ressourcen die Quelle für Nahrung und Unterkunft sowie die Basis für soziale, kulturelle und religiöse Praktiken.⁹² Dementsprechend sollen alle legitimen Formen von Landbesitz und -nutzung anerkannt werden.⁹³ Dies gilt für Landrechte indigener Völker und ebensolche anderer Gemeinschaften mit gewohnheitsrechtlichem Status.⁹⁴ Auch informeller Besitz von Land, Fischgründen und Wald soll durch Programme und gesetzliche Maßnahmen anerkannt werden.⁹⁵

85 Zu dessen Stellung oben § 3 A II (S. 84ff.).

86 Vgl. *Seufert, P.* (2013): “The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forest”. In: *Globalization*, S. 182ff.

87 CFS Council (2012): Report of the 38th (Special) Session of the Committee on World Food Security (11 May), Hundred and Forty-fourth Session, CL 144/9 (C 2013/20), Rome, 11-15 June.

88 Zuletzt UNGA, Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177, Rn. 40.

89 CFS-Leitlinien 2012 (Fn. 84), No. 2.1.

90 Ebd., No. 2.3.

91 Ebd., No. 1.1.

92 Ebd., Preface.

93 Ebd., Part 3 – *Legal recognition and allocation of tenure rights and duties*.

94 Ebd., No. 9 – *Indigenous peoples and other communities with customary tenure systems*.

95 Ebd., No. 10 – *Informal tenure*.

2. Rechte indigener Völker

Ein Recht auf Land ist völkervertragsrechtlich bislang explizit nur indigenen Völkern zugeschrieben worden.⁹⁶ Das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 169 von 1989 nennt das Recht auf Land als kulturelles Kollektivrecht.⁹⁷ Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Eigentums- und Besitzrechte an dem von indigenen Völkern von alters her besiedelten Land anzuerkennen.⁹⁸ Der Begriff „Land“ bezeichnet die gesamte Umwelt der vom indigenen Volk besiedelten oder anderweitig genutzten Fläche.⁹⁹

Landnutzungsrechte indigener Völker sind in vielen Ländern zudem verfassungsrechtlich anerkannt.¹⁰⁰ So schreibt die Constituição Brasileira indigenen Gemeinschaften originäre Rechte auf Besitz ihres angestammten Landes zu (Art. 231, caput). Das Oberste Bundesgericht hat in der Leitentscheidung „Raposa Serra do Sol“ (2009) diesem Recht Konturen verliehen.¹⁰¹ Das Urteil wird als Meilenstein beschrieben, weil das Supremo Tribunal Federal die erste durchgängige Demarkierung indigenen Lands größeren Ausmaßes für verfassungskonform erklärte.¹⁰²

Soweit der Landzugang notwendig ist, um Nahrung zu gewinnen, stellt das „right to food“ ein weiteres Argument für die Anerkennung indigener Ressourcenrechte dar.¹⁰³ So spricht der UN-Sozialausschuss von der „besonders verwundbaren Lage von indigenen Bevölkerungsgruppen“, deren

96 Vgl. *de Schutter, O.* (2010c): „The Emerging Human Right to Land“. In: 12 International Community Law Review, S. 310ff.

97 International Labour Organization, Indigenous and Tribal Peoples Convention, No. 169, v. 7.06.1989, Part 3: „Land and Territory“ [im Folgenden: ILO-Übereinkommen 169].

98 Art. 14 ILO-Übereinkommen 169.

99 Art. 13 II ILO-Übereinkommen 169.

100 Zu einem Überblick über verfassungs- und einfachrechtlichen Schutz indigener Rechte, siehe International Work Group on Indigenous Affairs (2004): Indigenous Affairs Nr. 4/04, S. 4 bis 7.

101 Bundesverfassungsgericht (*Supremo Tribunal Federal*), Petição Nr. 3388/RR Roraima, Plenumsentscheidung v. 29.03.2009.

102 *D'Ávila Lopes, A. M. & Mont'Alverne B. L., M.* (2011): „Der Fall Raposa Serra Do Sol“. In: Verfassung und Recht in Übersee 3, S. 364 (373).

103 Vgl. FAO (2008a): The Right to Food and Indigenous Peoples, Joint Brief, S. 2; siehe auch *Knuth, L.* (2009): The right to adequate food and indigenous peoples, S. 41f.

„Zugang zu ihrem angestammten Land mitunter bedroht“ ist.¹⁰⁴ Später hat das CESCR ein Recht auf Land für indigene Völker ausdrücklich aus dem Recht auf kulturelle Teilhabe (Art. 15 lit. a IPwskR) abgeleitet.¹⁰⁵

a. Eigentumsfreiheit

Der Inter-Amerikanische Menschenrechtsgerichtshof (IAGMR) hat die Ressourcenrechte indigener Völker gestärkt, indem er traditionelles Gemeineigentum unter den Begriff des „Eigentums“ (*property*) subsumierte. Im Fall „Mayagna“ (2001) hat der IAGMR erstmals gewohnheitsrechtliche Kollektivrechte indigener Gemeinschaft als „Eigentum“ i.S.v. Art. 21 AMRK anerkannt.¹⁰⁶ Der Staat Nicaragua wurde verpflichtet, das umstrittene Land der indigenen Gemeinschaft zuzusprechen und eine traditionelle Nutzung zu schützen.¹⁰⁷

b. Rechtfertigung von Eingriffen

Die ILO-Konvention schließt nicht prinzipiell aus, dass indigenes Land durch Dritte genutzt wird, enthält jedoch strenge Zulässigkeitsvoraussetzungen: Ressourcenausbeutungen (z.B. Bergbauprojekte) sind nur nach Konsultation des Volkes zulässig.¹⁰⁸ Die betroffenen Völker sind am Nutzen aus solchen Tätigkeiten zu beteiligen und der erlittene Schaden zu ersetzen.¹⁰⁹ Eine Umsiedlung setzt die freiwillige und in voller Kenntnis der Sachlage erteilte Zustimmung des Volkes voraus.¹¹⁰

Der IAGMR hat die Anforderungen, die sich aus der ILO-Konvention 169 ergeben, konkretisiert. Im Fall „Saramaka“ (2007) urteilte der Gerichtshof, dass ein Staat den Zugriff auf natürliche und fossile Ressourcen in indigenen Territorien nur erlauben darf, nachdem er das Recht auf Kon-

104 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 14.

105 CESCR, General Comment 21 – *the right of everyone to take part in cultural life*, Rn. 36 u. 37.

106 IAGMR, *Mayagna (Sumo) Indigenous Community of Awas Tingni v. Nicaragua*, Case, Urt. v. 31.08.2001, Series C No. 70, Rn. 153.

107 Ebd., Rn. 148.

108 Art. 15 II Satz 1 ILO-Übereinkommen 169.

109 Art. 15 II Satz 2 ILO-Übereinkommen 169.

110 Art. 16 ILO-Übereinkommen 169.

§ 5 Drei Zugangsrechte

sultation gewährleistet, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt und soweit möglich, eine angemessene Gewinnbeteiligung festgelegt hat.¹¹¹ Im Urteil „Kischwa“ (2012) präzisierte der IAGMR die Anforderungen an das Recht auf Konsultation: Diese muss so früh wie möglich, in guter Absicht, mit dem Ziel einer Einigung und in angemessener sowie zugänglicher Weise durchgeführt werden.¹¹² Außerdem verlange das Recht auf Beteiligung eine informierte Anhörung und setze eine soziale und ökologische Folgenabschätzung voraus.¹¹³

c. Fischfangrechte als Minderheitsrechte

Schließlich haben unterschiedliche Rechtsprechungskörper die Berücksichtigung indigener Völker bei der Vergabe von Fischfangrechten eingefordert. Der UN-Zivilausschuss stärkte im Fall „Apirana Mahuika“ (2000) die Ressourcenrechte indigener Völker, die von alters her von der Fischerei leben.¹¹⁴ Den Maori wurde neben dem formellen Recht, in den öffentlichen Entscheidungsprozess über die Zuteilung von Fangquoten einbezogen zu werden, ein materielles Recht zugesprochen: Diesen sei es zu ermöglichen, weiterhin Gewinn aus ihrer traditionellen Fischerei zu ziehen.¹¹⁵ Frühzeitig hatte der UN-Zivilausschuss aus dem kulturellen Recht ethnischer Minderheiten (Art. 27 IPbpr) ein Recht auf Achtung und Schutz traditioneller Aktivitäten wie Jagen und Fischen abgeleitet.¹¹⁶

Ein südafrikanischer High Court hat im Mai 2007 die Nichtberücksichtigung von tausend Kleinfischenden im Rahmen der Vergabe kommunaler Fischfangquoten gerügt und einen Vergleich ermöglicht.¹¹⁷ Darin werden den von alters her von einer wenig technisierten Fischerei Lebenden de-

111 IAGMR, *Saramaka People v. Suriname*, Urte. v. 28.11.2007, Rn 129.

112 IAGMR, *Kischwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Urte. v. 27.06.2012, Rn. 167- 211.

113 Ebd.

114 CCPR, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication No. 547/1993, CCPR/C/70/D/547/1993 (2000).

115 Ebd., Rn. 9.5.

116 CCPR, General Comment No. 23: The Rights of Minorities (Art. 27), Fiftieth session, 1994, CCPR/C/21/Rev. 1/Add.5, 4 August, Rn. 1 and 3.2.

117 Equality Court at the High Court of South Africa (Cape of Good Hope), *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs Tourism*, File No. EC 1/2005, Urte. v. 05.2007.

taillierte Fang- und Verkaufslizenzen bis Ende des Jahres zugesprochen.¹¹⁸ Der Staat müsse zudem ein neues gesetzliches und politisches Rahmenwerk für traditionell Fischende schaffen, das den sozialen und ökonomischen Rechten der traditionell Fischenden Rechnung trägt.¹¹⁹

d. Recht auf Demarkierung

Nach der ILO-Konvention Nr. 169 sollen die Vertragsstaaten, soweit notwendig, Maßnahmen ergreifen, um das von den betreffenden Völkern von alters her besiedelte Land zu bestimmen und wirksamen Schutz ihrer Eigentums- und Besitzrechte zu gewährleisten.¹²⁰ Dieses Recht auf Demarkierung findet seinen Niederschlag in Aussprüchen des UN-Sozialausschusses, der im Berichtsverfahren gegenüber Brasilien (2009) eine beschleunigte Anerkennung und Aufzeichnung bestehender Landnutzungsrechte eingefordert hat.¹²¹ Auch Paraguay (2008) und Argentinien (2011) wurden dafür kritisiert, die Demarkierung indigenen Landes nur schleppe voranzutreiben.¹²²

II. Die Schutzdimension

Das Recht auf Land sollte als soziokulturelles Recht allen Menschen zugesprochen werden, die sich dauerhaft und weitreichend selbst mit Nahrung versorgen. Wie Denise González Núñez hervorhebt, ist die Anerkennung von Landrechten notwendig, um bestehende Rechtsschutzlücken zu schließen.¹²³ De Schutter plädiert ebenfalls für einen im Vergleich zu indi-

118 Ebd., Rn. 1 bis 7.

119 Ebd., Rn. 8.

120 Art. 14 II ILO-Übereinkommen 169.

121 CESCR, Concluding Observations – *Brazil* 2009 (oben § 4 Fn. 324), Rn. 9.

122 CESCR (2008) Concluding Observations – *Paraguay*, 4 January, E/C.12/PRY/CO/3, Rn. 23b, 29 und 34; CESCR (2011): Concluding Observations – *Argentina*, 14 December, E/C.12/ARG/CO/3, Rn. 8.

123 Núñez, D. G. (2014): “Peasants’ Right to Land: Addressing the Existing Implementation and Normative Gaps in International Human Rights Law”. In: Human Rights Law Review 14, S. 602.

§ 5 Drei Zugangsrechte

genen Völkern analogen Schutz kollektiver Rechte von Gemeinschaften, die natürliche Ressourcen traditionell nutzen.¹²⁴

Auch wenn die gemeinschaftliche Nutzung von Wäldern und Weideflächen als Gemeingüter (*commons*) vor allem in der Region Subsahara-Afrika eine weitverbreitete soziale Realität darstellt, haben nur wenige Länder diese Produktionsform ausdrücklich unter rechtlichen Schutz gestellt.¹²⁵ In Afrika ist die Frage, ob gewohnheitsrechtliche Landrechte verfassungsrechtlich geschützt sind, gerichtlich weitgehend ungeklärt: Cotula, Djiré und Tenga nennen allein die Entscheidung eines tansanischen Berufungsgerichts, die traditionelle Landrechte unter den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit gestellt hat.¹²⁶

1. Gewaltsame Vertreibungen

Wie Ziegler zu Recht ausführt, verletzt ein Staat, der Menschen gewaltsam von ihrem Land vertreibt, das diese zu Subsistenzzwecken nutzen, grundsätzlich gegen die Achtungspflicht.¹²⁷ Die Schutzpflicht ist verletzt, wenn ein Staat nichts dafür tut, um Kleinbäuerinnen und Kleinbauern vor willkürlichen Vertreibungen durch Private zu bewahren.¹²⁸ Tatsächlich sind jährlich jedoch Millionen von Kleinproduzierenden von gewaltsamen Vertreibungen in Folge von sog. „Entwicklungsprojekten“ betroffen.¹²⁹

a. Ugandisches Pionierurteil

Das Urteil des Hohen Gerichts in Kampala vom März 2013 ist ein Pionierurteil, das die Schutzwürdigkeit kleinbäuerlicher Rechte anerkennt.¹³⁰ Der

124 De Schutter 2010b (Fn. 83), S. 319.

125 HLPE, *Land tenure* 2011 (oben § 3 Fn. 82), No. 3.4, S. 27.

126 Cotula/Djiré/Tenga 2009 (Fn. 81), S. 27 mit Verweis auf Court of Appeal – Dar Es Salaam, *Attorney General v Akonaay, Lohar and Another*. Civil Appeal Nr. 31, Ur. v. 21.12.1994.

127 Ziegler, J. (2006): The right to food, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, 16 March, E/CN.4/2006/44, Rn. 22.

128 Reimann 2000 (oben § 4 Fn. 31), S. 194. (Fn. 168).

129 Siehe Núñez 2014 (Fn. 123), S. 591.

130 High Court of Uganda At Kampala, *Baleke Kayra Peter et al. v. Kaweri Coffee Plantation Ltd. et al.*, Civil Suit Nr. 179 (2002). Ur. v. 28.03.2013.

Klagegemeinschaft wurde wegen ihrer gewaltsamen Räumung durch Militäreinheiten Schadenersatz zugesprochen. Vorausgegangen war ein elf Jahre lang andauerndes Verfahren, das Familien, deren gewohnheitsrechtliche Landtitel missachtet wurden, mit Unterstützung von NGOs eingeleitet hatten.¹³¹ Der High Court sprach den Staat jedoch von der Haftung frei, weil ein staatlicher Räumungsbefehl nicht nachgewiesen werden konnte¹³² und verurteilte allein das Unternehmen, welches das Land von der ugandischen Investitionsbehörde gepachtet, und dessen Anwälte, die das Landgeschäft eingefädelt hatten.¹³³

b. Rechtfertigung von Zwangsräumungen

Nach de Schutter ist der Entzug von Land zu Lasten von Kleinproduzierenden nur rechtmäßig, wenn ein legitimer öffentlicher Zweck verfolgt, das Diskriminierungsverbot beachtet, sowie ein faires Verfahren und eine angemessene Kompensation gewährleistet wird.¹³⁴ Der UN-Sozialausschuss hat bereits 1997 in seiner Kommentierung zu gewaltsamen Vertreibung (*forced eviction*) Grundsätze formuliert, die Anforderungen an ein faires Verfahren wie Informations- und Anhörungsrechte von Betroffenen konkretisieren.¹³⁵ Als Beispiel für gebotene Kompensationsleistungen nach Räumungen nennt der Ausschuss die Zugangsverschaffung zu gleichwertig produktivem Land.¹³⁶ Wo immer dies möglich ist, sollte von Umsiedlung betroffenen Kleinproduzierenden der Zugang zu anderem Land mit vergleichbarer Produktivität gewährt werden.¹³⁷

Diese Voraussetzungen spiegeln sich in den Leitlinien zu Nutzungsrechten (2012) wider, die als Konkretisierung bestehender menschenrechtlicher Pflichten zu deuten sind. Danach sind gewaltsame Räumungen grundsätzlich zu verhindern.¹³⁸ Der Landentzug ist allein als letztes Mittel erlaubt, wenn nach Konsultation der Betroffenen keine Alternativen er-

131 FIAN (2013b): Fact Sheet 2013/2, S. 2.

132 High Court (Fn. 130), Rn. 46.

133 Ebd., Rn. 63ff.

134 Vgl. de Schutter 2010b (Fn. 83), S. 315.

135 Vgl. CESCR, General Comment No. 7 (1997): *Right to adequate housing* (art. 11.1 of the Covenant): *forced evictions*, E/1998/22- E/C.12/1997/10, Rn. 13.

136 Ebd., Rn. 16.

137 Cotula/Djiré/Tenga 2009 (Fn. 81), S. 28.

138 CFS-Leitlinien 2012 (Fn. 84), No. 3A, 3.1, No. 2.

sichtlich sind.¹³⁹ In jedem Fall soll sichergestellt werden, dass Räumungen und Umsiedlungen nicht zu Obdachlosigkeit und einer Gefährdung von Menschenrechten führen.¹⁴⁰ Soweit die Betroffenen nicht selbst für sich sorgen können, sollen, soweit es die Mittel erlauben, geeignete Maßnahmen getroffen werden, um alternative angemessene Unterkünfte, Zugang zu produktivem Land, Fischgründen oder Wäldern sicherzustellen.¹⁴¹

c. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss

Im Berichtsverfahren beklagt der UN-Sozialausschuss häufig die Vertreibung von Bäuerinnen und Bauern sowie indigenen Gemeinschaften von ihrem Land und fordert generelle Schutzmaßnahmen¹⁴² und die vorherige Anhörung betroffener Gemeinschaften.¹⁴³ Zum Teil wird die Einholung einer freien, vorherigen und informierten Zustimmung verlangt, wenn Hirteninnen und Hirten sowie Jagende betroffen sind.¹⁴⁴ Daneben wird die Einrichtung effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten, die Durchführung von Untersuchungen, die Sanktionierung von Verantwortlichen¹⁴⁵ und Wiedergutmachungsleistungen für Opfer von willkürlichen Vertreibungen verlangt.¹⁴⁶

Im Fall Kambodschas (2009) mahnte der Ausschuss angesichts von Massenvertreibungen sogar ein generelles Moratorium für Zwangsumsiedlungen an, solange ein gesetzliches Rahmenwerk nicht eingeführt und die Registrierung von Landrechten zum Schutz der Menschenrechte nicht ab-

139 Ebd., No. 16.8.

140 Ebd., No. 16.9.

141 Ebd.

142 Z.B. CESCR (2012): Concluding Observations – *Tansania*, 13 December, E/C.12/TZA/CO/1-3, Rn. 22; CESCR (2010): Concluding Observations – *Colombia*, 7 June, E/C.12/COL/CO/5, Rn. 24; CESCR (2012): Concluding Observations – *Ethiopia*, 31 June, E/C.12/ETH/CO/1-3, Rn. 21.

143 In Bezug auf indigene Gemeinschaften, siehe CESCR, Concluding Observations – *Argentina* 2011 (Fn. 122), Rn. 9.

144 So CESCR, Concluding Observations – *Tansania* 2012 (Fn. 142), Rn. 22; CESCR, Concluding Observations – *Ethiopia* 2012 (Fn. 142), Rn. 21.

145 CESCR, Concluding Observations – *Paraguay* 2008 (Fn. 122), Rn. 17 und 28.

146 CESCR, Concluding Observations – *Tansania* 2012 (Fn. 142), Rn. 22; CESCR, Concluding Observations – *Ethiopia* 2012 (Fn. 142), Rn. 21; CESCR (2014): Concluding Observations – *Uzbekistan*, 13 June, E/C.12/UZB/CO/2, Rn. 21.

geschlossen sei.¹⁴⁷ In ähnlicher Weise wurden Afghanistan (2010) und Indonesien (2014) aufgefordert, eine kohärente Landpolitik zu implementieren, traditionelle Landnutzungsrechte anzuerkennen und Kleinproduzierende vor illegalen Landnahmen zu schützen.¹⁴⁸

2. Umweltschäden

Zahlreiche Entscheidungen, die eine Verletzung des Rechts auf Nahrung rügen, betreffen Umweltschäden, welche die natürliche Lebensgrundlage indigener Völker oder anderer Kleinproduzierender zerstören. So sah das indische Verfassungsgericht im Fall „Jagannath“ (1996) den Verlust von Fischgründen und die Verschmutzung von Ackerland zu Lasten von traditionell Fischenden und Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Folge der massenhaften Zulassung von Anlagen zur Garnelenzucht als Menschenrechtsverletzung an.¹⁴⁹

a. SERAC vs. Nigeria

Im international beachteten Verfahren „Social and Economic Rights Action Center“ (2001) hat die Afrikanische Menschenrechtskommission Nigeria neben gewaltsamen Vertreibungen und der Zerstörung von Dörfern und Siedlungen des Ogoni-Volks Umweltverschmutzungen durch die Ölförderung im Nigerdelta vorgeworfen.¹⁵⁰

Erstmals anerkannte das Menschenrechtsorgan das Recht auf Nahrung. Dieses wurde als implizites Basisrecht aus dem Recht auf Leben (Art. 4 Banjul-Charta), dem Recht auf Gesundheit (Art. 16 Banjul-Charta) und dem Recht auf Entwicklung (Art. 22 Banjul-Charta) abgeleitet.¹⁵¹ Das Subsistenzrecht wurde zudem auf das Prinzip der Menschenwürde gestützt

147 CESCR (2009) Concluding Observations – *Cambodia*, 12 June, E/C.12/KHM/CO/1, Rn. 30.

148 CESCR (2010): Concluding Observations – *Afghanistan*, 7 June, E/C.12/AFG/CO/2-4, Rn. 36; CESCR, Concluding Observations – *Indonesia* 2014 (oben § 3 Fn. 138), Rn. 29.

149 Supreme Court of India, *Jagannath vs. Union of India & Ors.*, Urt. v. 11.12.1996.

150 ACHPR, *SERAC, Center for Economic and Social Action Rights v. Nigeria*, Communications No. 155/96 (2001).

151 Ebd., Rn. 64.

§ 5 Drei Zugangsrechte

und aus seiner grundlegenden Bedeutung für den Genuss anderer Menschenrechte hergeleitet. Als Kerngehalte des „right to food“ werden das Verbot, Nahrungsgrundlagen zu zerstören oder zu verschmutzen, sowie die Pflicht, ebensolche abträglichen Eingriffe durch private Akteure zu unterbinden, genannt:

the minimum core of the right to food requires that the Nigerian Government should not destroy or contaminate food sources. It should not allow private parties to destroy or contaminate food sources, and prevent peoples' efforts to feed themselves.¹⁵²

Diese Kernpflichten wurden durch Nigeria verletzt, weil staatliche Sicherheitseinheiten die Nahrungsgrundlagen der Ogonis zerstört sowie öffentliche und private Ölunternehmen mit Billigung des Staates das Land des indigenen Volkes verschmutzt hatten.¹⁵³

b. Individualbeschwerden vor dem UN-Zivilausschuss

In zwei Individualbeschwerdeverfahren hat das Menschenrechtskomitee das Recht ethnischer Minderheiten (Art. 27 IPbpR) mit Blick auf umweltschädliche Aktivitäten ausgestaltet: Im Fall „Länsman“ (1994) wurde entschieden, dass ein Bergbauprojekt die Rentierzucht des Beschwerdeführers nicht übermäßig behindern dürfe.¹⁵⁴ Im Fall „Poma Poma“ (2009) wurde eine Verletzung der Minderheitenrechte der Aymaras angenommen, weil der peruanische Staat durch massive Grundwasserentnahmen ohne vorherige Konsultationen die traditionellen Weideflächen der indigenen Gemeinschaft zerstört hatte,¹⁵⁵ so dass ein erheblicher Anteil ihrer Viehbestände verstarb.¹⁵⁶

152 Ebd., Rn. 65.

153 Ebd., Rn. 66.

154 CCPR, *Länsman et al. v. Finland*, Communication No. 511/1992, CCPR/C/52/D/511/1992 (1994), Rn. 9.5.

155 CCPR, *Ángela Poma Poma et al. v. Peru*, Communication No. 1457/2006, CCPR/C/95/D/1457/2006, Entsch. v. 24.05.2009, Rn. 7.5 bis 7.7.

156 Ebd., Rn. 2.2 u. 7.5.

c. Das Gutachten des IGH zum Mauerbau

Der Internationale Gerichtshof hat in seinem Gutachten zum israelischen Mauerbau (2004) implizit einen Verstoß gegen das Recht auf Selbstversorgung gerügt. Ausdrücklich wird eine Verletzung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard durch den Bau befestigter Grenzanlagen in den von Palästinensern bewohnten Gebieten festgestellt.¹⁵⁷ Der Gerichtshof beschrieb die abträglichen Auswirkungen des Mauerbaus auf die landwirtschaftliche Produktion und hob die Bedeutung des Rechts auf angemessene Ernährung und des Rechts, frei von Hunger zu leben, hervor.¹⁵⁸

d. Das Chevron-Verfahren in Ecuador

Im Fall „Aguinda“ (2011) wendeten sich die Opfer von Umweltverschmutzungen im ecuadorianischen Amazonasgebiet gegen das Ölundternehmen Chevron und erwirkten eine Verurteilung zu Schadensersatz in Höhe von mehr als acht Milliarden US-Dollar.¹⁵⁹ Kompensation wurde den indigenen Bewohnerinnen und Bewohnern der Region für den kulturellen Schaden (*daño cultural*) zugesprochen, den sie erlitten hatten, weil sie gezwungen waren, die durch die Ölförderung kontaminierten Gebiete zu verlassen.¹⁶⁰ Obwohl kein Ersatz für Viehverluste oder Ernteaussfälle gefordert wurde, führte der Corte Provincial ergänzend aus, dass die nachgewiesenen Beeinträchtigungen der traditionellen Nahrungsproduktion zudem die Verletzung des Rechts auf Nahrung nahelegen.¹⁶¹

157 IGH, Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem, 9 July 2004, Rn. 134.

158 Ebd., Rn. 130 und 133.

159 Corte Provincial de Justicia de Sucumbios, *María Aguindo y otros vs. Chevron Corporation*, Juicio No. 2003-003, Urt. v. 14.02.2014.

160 Ebd., S. 154. Das Unternehmen wurde zu Schadenersatzzahlung in Höhe von 100 Millionen Dollar für ein Wiederaufbauprogramm zur Förderung der indigenen Kultur verurteilt (S. 183). Bestätigt durch Corte Nacional del Justicia, *María Aguindo y otros vs. Chevron Corporation*, Juicio No. 174-2012, Urt. v. 12.11.2013, S. 140f.

161 Corte Provincial de Justicia (Fn. 159): “En cambio, en cuanto a las pérdidas de animales y cultivos domésticos sufridos por los ciudadanos que han declarado durante las inspecciones judiciales [...]. Todo esto sin duda puede haber también afectado el derecho a la alimentación (...)” (S. 147).

e. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss

Schließlich hat der UN-Sozialausschuss immer wieder Umweltbeeinträchtigungen als Menschenrechtsverletzungen gerügt. Mit Blick auf Paraguay (2008) und Argentinien (2011) zeigte sich das CESCR besorgt über den massiven Einsatz von Agrargiften im Sojaanbau, der sich zu Lasten der Subsistenzwirtschaft indigener Völker und anderer Kleinproduzierender auswirke.¹⁶² Gegenüber Indonesien (2014) wurde eine Verletzung des Rechts auf Nahrung durch die Zulassung von Bergbauprojekten und die Plantagenwirtschaft festgestellt.¹⁶³ Äthiopien (2012) wurde für die Planung eines Staudamms gerügt, der negative Auswirkungen auf traditionelle Nahrungsgewinnung indigener Völker haben könnte.¹⁶⁴

III. Recht auf Agrarreform

Dem Recht auf Selbstversorgung könnte schließlich ein Recht auf Durchführung von Agrarreformen zu entnehmen sein, das von der kleinbäuerlichen Organisation La Via Campesina eingefordert wird.¹⁶⁵

1. Agrarverfassungen

Das Recht auf Landzuteilung könnte zunächst aus verfassungsrechtlichen Bestimmungen über nationale Agrarreformen abzuleiten sein. Diese sind jedoch als objektive Kompetenznormen ausgestaltet und enthalten, soweit ersichtlich, keine expliziten Ansprüche auf Landzuteilung. Allein die mexikanische Verfassung von 1917 enthielt subjektive Rechte für benachteiligte Gemeinden und Gemeinschaften.¹⁶⁶ Die Constitution of South Africa

162 CESCR, Concluding Observations – *Paraguay* 2008 (Fn. 122), Rn. 16 und 27; CESCR, Concluding Observations – *Argentina* 2011 (Fn. 122), Rn. 10.

163 CESCR, Concluding Observations – *Indonesia* 2014 (oben § 3 Fn. 138), Rn. 27.

164 CESCR, Concluding Observations – *Ethiopia* (Fn. 142), Rn. 24.

165 Art. 4.6 Entwurf bauerlicher Rechte oben § 3 B II (S. 94ff.).

166 Art. 27 III der Verfassung v. 1917 lautet: „[...] The towns and communities who lack land and water necessary for their people are entitled to receive land by *donación*.“, zitiert nach *Schacherreiter, J: The Zapatista struggle for the right to land: Background, strategies and transnational dimensions*, in: Fischer-Lescano/Möller (eds.), *Transnational Social Rights*, im Erscheinen.

sieht zwar Rechte für Personen vor, die aufgrund von rassistischen Diskriminierungen während der Apartheid Landnutzungsrechte verloren haben, stellt diese jedoch unter einen Gesetzesvorbehalt.¹⁶⁷ Demnach obliegt es der Legislative, die Modalitäten auszugestalten. Betroffene können sich nicht unmittelbar auf die Verfassung berufen, um eigene Ansprüche geltend zu machen.

2. Recht auf Programme für Landlose bei hoher Landkonzentration

Eine objektive Pflicht zur Erwägung von distributiven Landreformen wird im Schrifttum aus der Bestimmung des Art. 11 Abs. 2 lit. a) IPwskR abgeleitet, wonach die Vertragsstaaten die Produktion, Aufbewahrung und Verteilung von Nahrung insbesondere durch die Reform landwirtschaftlicher Systeme (*reforming agricultural systems*) verbessern sollen.¹⁶⁸

Nach Ansicht des UN-Sozialausschusses sollten „sozial schwachen Gruppen, wie Landlosen“ im Rahmen besonderer Programme Beachtung geschenkt werden.¹⁶⁹ Nach den FAO-Leitlinien (2004) sollen Staaten Maßnahmen ergreifen, „damit Mitglieder gefährdeter Gruppen Zugang zu Möglichkeiten und wirtschaftlichen Ressourcen haben, um vollständig und gleichberechtigt an der Wirtschaft teilhaben zu können.“¹⁷⁰ Wo dies geboten erscheint, sollen Staaten rechtliche und andere politische Maßnahmen erwägen, um den Zugang zu Land für ärmere Bevölkerungsteile zu verbessern.¹⁷¹

Gute Gründe sprechen jedenfalls für die Anerkennung eines subjektiven Rechts auf Durchführung von Agrarreformen unter solchen Umständen, wie sie in den Leitlinien über Landnutzungsrechte (2012) genannt sind. Demnach sind distributive Reformen in Betracht zu ziehen, wenn in einer Region ein hohes Maß an Landkonzentration und zugleich ein erhebliches Niveau an ländlicher Armut besteht:

167 Art. 25 VI der Verfassung lautet: „A person or community whose tenure of land is legally insecure as a result of past racially discriminatory laws or practices is entitled, to the extent provided by an Act of Parliament, either to tenure which is legally secure, or comparable redress.“

168 Vgl. Haugen 2009 (oben § 3 Fn. 96), S. 270.

169 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 13.

170 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Nr. 8.2.

171 Ebd., Nr. 8.1.

§ 5 Drei Zugangsrechte

In the national context and in accordance with national law and legislation, redistributive reforms may be considered for social, economic and environmental reasons, among others, where a high degree of ownership concentration is combined with a significant level of rural poverty attributable to lack of access to land, fisheries and forests [...].¹⁷²

Unter diesen Umständen (hohe Landkonzentration und hohe Armutsrate) hält auch de Schutter einen generellen Anspruch auf Durchführung von Agrarreformen für begründbar.¹⁷³ Das Recht auf Selbstversorgung wäre entwertet, soweit Personen, die von Hunger bedroht sind und landwirtschaftlich tätig werden wollen, der Zugang zu produktiven Ressourcen verwehrt bliebe, soweit diese nicht von anderen benötigt werden. Ein solches Recht auf Programme könnte von einzelnen Personen stellvertretend für sämtliche bedürftige Individuen, Familien und Gruppen einer Region geltend gemacht werden. Dieses Recht zielt damit weniger auf individuelle Begünstigung als auf Planung und Durchführung notwendiger Umverteilungsprogramme auf lokaler Ebene.

Für einen solchen generellen Anspruch, der dem Staat einen weiten Gestaltungsspielraum belässt, spricht die Ressourcenintensität von Landreformen. Bei natürlichen Ressourcen (fruchtbare Böden etc.) handelt es sich zwar um Gaben der Natur, weil diese nicht hergestellt werden müssen. Allerdings setzt die gegebenenfalls notwendige Enteignung privaten Landeigentums verfassungsrechtlich oftmals eine angemessene Entschädigung voraus, so dass Landreformen durchaus kostenintensiv im Sinne von Art. 2 Abs. 1 IPwskR sein können. So sind in Brasilien Enteignungen zu Gunsten der „Reforma Agrária“ zwar grundsätzlich zulässig, wenn das private Landeigentum seine soziale Funktion nicht erfüllt.¹⁷⁴ Sie werden jedoch an die Leistung einer gerechten Entschädigung geknüpft (Art. 184 *Constituição*). Zudem besteht ein erheblicher Planungsaufwand, der einer gerichtlichen Festlegung individueller Zuteilungsansprüche entgegensteht.

Allerdings wäre ein individuelles Recht auf diskriminierungsfreien Zugang im Rahmen von Boden- und Agrarreformen für alle Bedürftigen anzuerkennen. Ein solches Gleichbehandlungsgebot ist ausdrücklich in der

¹⁷² Ebd., Nr. 15.3.

¹⁷³ De Schutter 2010c (Fn. 96), S. 333.

¹⁷⁴ Die Erfüllung der „função social“ wird gem. Art. 186 *Constituição* an vier Voraussetzungen geknüpft: Das ländliche Eigentum muss vernünftig und angemessen genutzt (I), Umweltschutz (II) und Arbeitsrechte (III) geachtet sowie zum Wohl der Eigentümer und Arbeiter gewirtschaftet werden (IV).

UN-Frauenrechtskonvention niedergelegt, wonach Frauen das Recht auf gleichen Zugang im Rahmen von „land and agrarian reform as well as in land resettlement schemes“ haben sollen (Art. 14 Abs. 2 lit. g).

3. Rechtsprechung

Gerichte haben bislang keine Rechte auf Landumverteilung anerkannt. Wie am Beispiel der brasilianischen Rechtsprechung gezeigt werden soll, werden Bewegungen, welche die Umsetzung der in der Verfassung vorgesehenen Agrarreform einfordern, sogar kriminalisiert, ohne den Zusammenhang zwischen Landzugang und sozialen Rechten zu würdigen.

Obwohl die Constituição Brasileira von 1988 detaillierte Richtlinien und Verfahrensregeln für die Durchführung einer Landreform vorsieht, werden Besetzungen von privatem Großbesitz durch Landlosenbewegungen durch das brasilianische Verfassungsgericht einseitig als kriminelle Akte gewertet. In einer Plenarentscheidung (2002) erlaubte das Oberste Gericht sogar ein Eilgesetz gegen Landbesetzungen,¹⁷⁵ das ein zweijähriges Enteignungsverbot im Hinblick auf besetztes Landeigentum festlegt.¹⁷⁶ Der Berichterstatter de Mello ging mit keinem Wort auf die sozialen Rechte der Landlosen ein, die ohne eigene Subsistenzmittel oftmals zur Migration in die Metropolen gezwungen sind, wo die Arbeitsmöglichkeiten für Geringqualifizierte begrenzt sind. Die Landbesetzungen wurden von de Mello als willkürliche Invasionen bezeichnet, die den Unterschied zwischen „Zivilisation und Barbarei“ offenbarten.¹⁷⁷ Allein der Richter Sepúlveda Pertence gab in einem abweichenden Votum zu bedenken, dass eine pauschale Immunisierung von besetzten Ländereien einen abstrakten Verbotsgrund darstellt, der in der Verfassung nicht vorgesehen sei und eine diffuse Strafe für eine soziale Klasse bewirke, die auf den Zugang zu Land angewiesen bleibt.¹⁷⁸

175 Bundesverfassungsgericht (*Supremo Tribunal Federal*), Tribunal Pleno, Abstrakte Normenkontrolle (*Ação Direita de Inconstitucionalidade*), Nr. 2.213-0, Urt. v. 4.04.2002.

176 § 6° der *Medida Provisória* (Eilgesetz) Nr. 2.183.

177 Voto de *Celso de Mello*, ADI-MC 2.213, S. 36: “diferença fundamental entre civilização e barbárie”.

178 Voto de *Sepúlveda Pertence*, ADI-MC 2.213.

Demgegenüber steht die Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts für einen kooperativen Ansatz, der im Fall von Landbesetzungen nicht allein die Eigentumsfreiheit schützt. Nach Ansicht des Constitutional Court sei im Einzelfall bedeutsam, ob der/die Eigentümer/in der Besitznahme durch die Siedler/innen ursprünglich zugestimmt habe. Zugleich sei die Dauer der Besitznahme und die Verfügbarkeit von alternativem Wohnraum zu berücksichtigen.¹⁷⁹ Grundsätzlich sollten Gerichte zurückhaltend sein, die Räumung langjähriger Siedlungen zu erlauben, soweit noch nicht einmal eine vorübergehende Alternative für die von einer Vertreibung betroffenen Haushalte verfügbar sei.¹⁸⁰

Im Fall „Modderklip“ (2005) betont das Verfassungsgericht ebenfalls die Pflicht der öffentlichen Hand, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln.¹⁸¹ Weder sollten illegale Besetzungen ermuntert¹⁸² noch das soziale Problem der Massenobdachlosigkeit, das eine Folge der Apartheidspolitik sei, ignoriert werden.¹⁸³ Statt den Konflikt sich selbst zu überlassen, müsse der Staat diesem mit angemessenen Schritten begegnen.¹⁸⁴ Im staatlichen Unterlassen mit Blick auf den Landkonflikt sah das Verfassungsgericht einen Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip. Obwohl im Ergebnis dem verfahrensbeteiligten Landeigentümer Recht gegeben wurde, hat sich das Verfassungsgericht damit implizit für ein Recht auf Land der Bewohnerinnen und Bewohner der illegalen Siedlung ausgesprochen. Der Staat hätte in den Konflikt nicht einseitig durch die Räumung der Landbesetzung eingreifen dürfen. Vielmehr hätten dem Staat zwei Wege offen gestanden, den Konflikt unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessenslagen zu lösen: Entweder hätte die Exekutive den Privateigentümer enteignen und entschädigen oder den tausenden illegalen Bewohnerinnen und Bewohnern alternatives Land zur Verfügung stellen können.¹⁸⁵ In beiden Fällen wäre nicht nur das Recht auf Eigentum des Klägers, sondern

179 Grundlegend Constitutional Court of South Africa, *Port Elizabeth Municipality v. various occupiers*, Case CCT 53/03, Urt. v. 1.10.2004, Rn. 26.

180 Ebd., Rn. 28.

181 Constitutional Court of South Africa, *President of the Republic of South Africa and Anor. v. Modderklip Boerdery (PTY) LTD*, Case CCT 20/04, Urt. v. 13.05.2005.

182 Ebd., Rn. 49.

183 Ebd., Rn. 36.

184 Ebd., Rn. 43.

185 Ebd., Rn. 51.

zugleich das Recht auf Wohnraum der bedürftigen Haushalte gewahrt worden.

4. Auslegungspraxis des UN-Sozialausschusses

Während Verfassungsgerichte sich mit Blick auf ein Recht auf Agrarreform zurückhaltend zeigen, hat der UN-Sozialausschuss im Rahmen des Berichtsverfahrens häufig ausdrücklich die Durchführung von Agrarreformen empfohlen, um kleinbäuerlichen Betrieben den Zugang zu produktivem Land zu ermöglichen. So wurde z.B. Gabun (2013) ermuntert, eine nationale Strategie für eine „agrarian reform“ zu implementieren und einen Zeitplan sowie feste Zielgrößen festzusetzen.¹⁸⁶ Kolumbien (2010) wurde nahe gelegt, die Restitution von Land, das indigenen und afrostämmigen sowie kleinbäuerlichen Gemeinschaften entwendet wurde, voranzutreiben.¹⁸⁷ Usbekistan (2014) wurde angesichts geringer Landnutzungsrechte für Kleinbäuerinnen angehalten, eine Landreform mit Fokus auf Gendergerechtigkeit durchzuführen.¹⁸⁸

Auch im Hinblick auf reichere Vertragsstaaten zeigt sich das CESCR von Fall zu Fall besorgt über Schwierigkeiten, mit denen junge Kleinbäuerinnen und Kleinbauern zu kämpfen haben. So wurde Belgien (2013) empfohlen, den Zugang kleinerer Agrarbetriebe zu produktivem Land zu schützen und zu erleichtern.¹⁸⁹

C. Recht auf ein ausreichendes Auskommen

Das von Ziegler aus dem Recht auf Nahrung entwickelte dritte Recht, das auf ein ausreichendes Auskommen zielt, wirft die Frage auf, in welchem Verhältnis das „right to food“ zum Recht auf Arbeit und der Berufsfreiheit (Art. 6 IPwskR) sowie dem Recht auf gerechte und günstige Arbeitsverhältnisse (Art. 7 IPwskR) steht. Ausgehend von dem Grundgedanken, dass das Recht auf Nahrung zuallererst ein Recht ist, sich selbst zu ernähren,

186 CESCR (2013): Concluding Observations – *Gabon*, 27 December, E/C.12/GAB/CO/1, Rn. 27.

187 CESCR, Concluding Observations – *Colombia* 2010 (Fn. 142), Rn. 22.

188 CESCR, Concluding Observations – *Uzbekistan* 2014 (Fn. 146), Rn. 21.

189 CESCR, Concluding Observations – *Belgium* 2013 (oben § 1 Fn. 81), Rn. 21.

liegt die Bedeutung unselbstständiger und freiberuflicher Tätigkeiten, die es einzelnen Personen ermöglichen, ausreichend Lebensmittel zu erwerben, auf der Hand.

Wie der UN-Sozialausschuss in seiner Kommentierung des „right to work“ klargestellt hat, beinhaltet dieses zwar kein individuelles Recht auf einen Arbeitsplatz,¹⁹⁰ verpflichtet die Vertragsstaaten jedoch generell zur Verfolgung einer aktiven Beschäftigungspolitik,¹⁹¹ die zugleich dem Recht auf Nahrung zu Gute kommt. So sollen alle Staaten nach den FAO-Leitlinien (2004) Arbeitsmöglichkeiten mit einer Entlohnung, die einen angemessenen Lebensstandard für Lohnempfänger und ihre Familie ermöglicht, fördern und den Zugang zum Arbeitsmarkt durch Bildungsprogramme, Verbesserung der Lese- und Schreibfähigkeit von Erwachsenen und zusätzlichen Ausbildungsprogrammen erleichtern.¹⁹²

Die Einhaltung arbeitsrechtlicher Schutzstandards, die das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7 IPwskR) einfordert, begünstigt ebenfalls das „right to food“, weil niemandem zuzumuten ist, sich zur Sicherung seiner Subsistenz ausbeuterischen und gesundheitsgefährdenden Arbeitsverhältnissen zu unterwerfen. Dies gilt insbesondere für Landarbeitende, die besonders häufig unter prekären Arbeitsbedingungen leiden.¹⁹³

Im Folgenden soll allein gefragt werden, ob und inwieweit soziale Rechte Ansprüche auf ein ausreichendes Auskommen begründen können.

I. Recht auf ein menschenwürdiges Entgelt

Das von Ziegler beschriebene Recht auf ein menschenwürdiges Einkommen findet seinen positivrechtlichen Niederschlag im Recht auf einen angemessenen Lohn (Art. 7 a) (ii) IPwskR). Danach ist allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein Arbeitsentgelt zu sichern, das einen ange-

190 CESCR, General Comment 18 – *the right to work*, Rn. 6.

191 Wesentliche Pflichten betreffen zudem die Verhinderung von Diskriminierungen beim Arbeitszugang und am Arbeitsplatz, ebd., Rn. 44.

192 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Nr. 8A.

193 Zu den grundlegenden ILO-Abkommen für Landarbeitende, *de Schutter, O.* (2009a): *Agribusiness and the right to food*, Report of the Special Rapporteur on the right to food, 22 December, A/HRC/13/33, Rn. 10ff.

messenen Lebensunterhalt für sie und ihre Familien gewährleistet. Die Bestimmung lautet im verbindlichen (englischen) Wortlaut:

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure, in particular:

(a) Remuneration which provides all workers, as a minimum, with:

[...]

(ii) A decent living for themselves and their families in accordance with the provisions of the present Covenant;

Das CESCR hat sich in seiner Kommentierung des Rechts auf Nahrung auf die Bestimmung des Art. 7 a) (ii) IPwskR bezogen und die Vertragsstaaten aufgefordert, in nationalen Strategien Maßnahmen zum Schutz von „Arbeit mit einem Entgelt, das den Arbeitnehmern und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt sichert“, vorzusehen.¹⁹⁴ Allerdings fehlt bis heute ein General Comment zu Art. 7 IPwskR, das maßgebliche Faktoren und Verfahrensabläufe zur Bestimmung menschenwürdiger Löhne benennen könnte.

1. Recht auf Mindestlohn

Statt von einem individuell durchsetzbaren Anspruch auf einen gerechten Lohn gegenüber dem jeweiligen Arbeitgeber auszugehen, könnten die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts verpflichtet sein, Mindestlöhne zur Gewährleistung eines angemessenen Entgelts i.S.v. Art. 7 a) (ii) IPwskR vorzusehen. In einem Fünftel aller nationalen Verfassungen finden sich Bestimmungen über Mindestlöhne.¹⁹⁵ Grundsätzlich sind diese als politisches Instrument in einer überragenden Mehrheit der ILO-Mitgliedstaaten akzeptiert.¹⁹⁶

¹⁹⁴ CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 26.

¹⁹⁵ Vgl. Intergovernmental Working Group (2004): *Recognition of the Right to Food at the National Level*, IGWG RTFG INF/2, Rn. 26.

¹⁹⁶ Vgl. ILO, *Global Wage Report 2008/2009*, Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence, S. 34.

a. ILO-Übereinkommen Nr. 131

Eine Pflicht zur Festsetzung von Mindestlöhnen ergibt sich völkerrechtlich aus dem ILO-Übereinkommen Nr. 131 vom Juni 1970,¹⁹⁷ das von 52 Staaten ratifiziert wurde.¹⁹⁸ Das Übereinkommen enthält keine Bestimmung, die subjektive Rechte statuiert, so dass eine individuelle Geltendmachung vor nationalen Gerichten fraglich ist. Diese haben die aus dem Abkommen erwachsenden völkerrechtlichen Pflichten jedenfalls bei der Auslegung des einzelstaatlichen Rechts zu berücksichtigen.¹⁹⁹

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, ein Mindestlohnsystem einzuführen, das alle Gruppen von Lohnempfängern erfasst, deren Beschäftigungsbedingungen eine solche Einbeziehung als angebracht erscheinen lassen.²⁰⁰ Bei der Bestimmung der Höhe der Mindestlöhne sollen die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, insbesondere unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten, beachtet werden.²⁰¹ Den Vertragsparteien wird ein Ermessensspielraum über die Ausgestaltung des Verfahrens eingeräumt.²⁰²

b. Berichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss

Der UN-Sozialausschuss rügt im Berichtsverfahren regelmäßig Vertragsstaaten, die keine festen Lohnuntergrenzen vorsehen.²⁰³

Zudem kritisiert das CESCR die mangelnde Durchsetzung bestehender Mindestlöhne. Vertragsstaaten wie Peru (2012) wurden ermahnt, weil große Teile der Arbeitnehmerschaft (insbesondere im exportierenden Agrar-

197 Internationale Arbeitsorganisation, Übereinkommen über die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer Nr. 131 v. Juni 1970 [im Folgenden: ILO-Konvention 131].

198 Normlex, Information System on International Labour Standards, C131 – Minimum Wage Fixing Convention, 1970, No. 131 (Stand Juli 2014).

199 Vgl. Nassibi, G. (2012): Schutz vor Lohndumping in Deutschland, S. 241.

200 Art. 1 ILO-Konvention 131.

201 Art. 3 lit. a) ILO-Konvention 131.

202 Art. 4 der ILO-Konvention 131 enthält lediglich die prozessuale Vorgabe, umfassende Beratungen mit den maßgebenden beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vorzusehen.

203 CESCR (2013): Concluding Observations – Denmark, 6 June, E/C.12/DNK/CO/5, Rn. 12.

sektor)²⁰⁴ Löhne unterhalb des festgelegten Mindestlohns beziehen.²⁰⁵ Oftmals sind die festgesetzten Mindestlöhne sehr niedrig. Das Komitee verlangt, dass die vorgesehenen „minimum wages“ ausreichen, um einen würdigen Lebensstandard (Art. 11 I IPwskR) zu gewährleisten.²⁰⁶

Der Ausschuss schreibt Vertragsparteien, die keine oder nur unzureichende Mindestlöhne garantieren, nicht genau vor, wie die Höhe eines angemessenen Einkommens zu ermitteln ist. Gefordert wird die Berücksichtigung aller relevanten Faktoren, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie ihren Familien ein würdiges Leben zu ermöglichen.²⁰⁷ Mindestlöhne sollen regelmäßig den aktuellen Lebenskosten angepasst werden.²⁰⁸ Zum Teil wird als Referenzmaßstab ein repräsentativer Warenkorb empfohlen.²⁰⁹ Spanien, das zugleich Vertragspartei der Europäischen Sozialcharta ist, wurde 2012 zur Beachtung des vom Europäischen Sozialausschuss entwickelten Standards angeregt.²¹⁰

2. Europäischer Sozialausschuss

Der Europäische Sozialausschuss hat einen eigenen Ansatz zur Bestimmung angemessener Löhne i.S.v. Art 4 Abs. 1 der (revidierten) Europäischen Sozialcharta entwickelt. Nach dieser Bestimmung sind die Vertragsstaaten verpflichtet, für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein Recht auf ein Entgelt zu garantieren, „such as will give them and their families a decent standard of living.“

Nach Ansicht des Europäischen Sozialausschusses ist ein Entgelt angemessen, wenn dieses mindestens 60% des nationalen Netto-Durchschnitts-

204 CESCR (2012): Concluding Observations – *Peru*, 30 May, E/C.12/PER/CO/2-4, Rn. 11.

205 Ebd., Rn. 10; so auch CESCR (2013): Concluding Observations – *Albania*, 18 December, E/C.12/ALB/CO/2-3, Rn. 19; CESCR, Concluding Observations – *Togo* 2014 (oben § 3 Fn. 139), Rn. 19.

206 CESCR (2012): Concluding Observations – *Spain*, 6 June, E/C.12/ESP/CO/5, Rn. 18; CESCR (2012): Concluding Observations – *Slovakia*, 8 June, E/C.12/SVK/CO/2, Rn. 15.

207 CESCR, Concluding Observations – *Japan* 2013 (oben § 1 Fn. 81), Rn. 18.

208 CESCR, Concluding Observations – *Albania* 2013 (Fn. 205), Rn. 19.

209 CESCR, Concluding Observations – *Togo* 2014 (oben § 3 Fn. 139), Rn. 16.

210 CESCR, Concluding Observations – *Spain* 2012 (Fn. 206), Rn. 18.

lohns für eine Vollzeitstelle entspricht.²¹¹ Soweit ein Lohn knapp unterhalb dieses Schwellenwerts liegt, sei im Einzelfall zu prüfen, ob das bestehende Niveau ausreichend ist, um das sozioökonomische Existenzminimum einzelner Arbeitnehmer/innen zu sichern: Ein Lohn muss die Befriedigung von Grundbedürfnissen (etwa nach Nahrung und Unterkunft) sowie komplexere Begehren (etwa nach Bildung, Kultur und sozialer Teilhabe) ermöglichen.²¹²

Ein Lohn, der weniger als der Hälfte des Netto-Durchschnittslohnes entspricht, ist nach Einschätzung des Europäischen Sozialausschusses in jedem Fall unangemessen.²¹³ Als niedrigstes Einkommen gilt der gesetzliche Mindestlohn. Soweit dieser fehlt, sei die tarifliche Lohnuntergrenze oder der tatsächlich niedrigste Lohn zu berücksichtigen. Nach dieser Auffassung liegt ein eindeutiger Verstoß vor, soweit das unterste Lohnniveau unterhalb der 50-Prozent-Marke absinkt.²¹⁴

3. Positionierung

Grundsätzlich ist der differenzierte Ansatz des Europäischen Sozialausschusses zu begrüßen, weil dieser die Mindesthöhe angemessener Löhne nicht abstrakt beschreibt, sondern in Relation zum bestehenden Lohnniveau eines Landes bestimmt. Zudem benennt der Ausschuss mit der 60-Prozent-Marke einen präzisen Maßstab, der relativ leicht anhand verfügbarer Statistiken ermittelt werden kann.

Die Annahme einer rigiden Untergrenze von 50% des Durchschnittseinkommens erscheint jedoch fragwürdig, weil sie den Ermessenspielraum der Staaten stark einschränkt. Denn Vertragsstaaten, die mit entsprechenden Niedriglohnsektoren konfrontiert sind, können nach diesem Maßstab einen menschenrechtskonformen Zustand effektiv nur dadurch herstellen, indem sie einen Mindestlohn durchsetzen, der mindestens 50% des natio-

211 ECSR, Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 4§ 1, v. 30.11.1998 (im Folgenden: ECSR, Statement 1998]; ausführlich *Wippermann*, S. (2013): Der Einfluss der Europäischen Sozialcharta auf den Mindestlohn bzw. die Sittenwidrigkeit des Lohnes nach § 138 BGB, S. 35ff.

212 Der frühere Ansatz, der auf die Versorgung der gesamten Familie abstellte, wurde als gesellschaftlich überholt verworfen, ECSR, Statement 1998.

213 Ebd.

214 Z.B. ECSR, Conclusions XIX-3 (2010) – *Germany*, Articles 2, 4, 5 and 6 of the Charter, December, dazu *Wippermann* 2013 (Fn. 211), S. 49ff.

nenalen Netto-Durchschnittslohns entspricht. Alternative Wege zur Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards wie Zugangserleichterungen zu Basisgütern und -diensten oder generelle Einkommenstransfers für Geringverdienende sollen nach Ansicht des Europäischen Sozialausschusses unbedeutend sein.²¹⁵ Zwar wäre die Pflicht zur Einführung von Mindestlöhnen kaum als ressourcenintensiv einzustufen, weil die Lohnuntergrenzen „de facto“ vor allem Mehrkosten für die Privatwirtschaft mit sich bringt, die bislang keine auskömmlichen Löhne gezahlt hat und damit öffentliche Haushalte nicht unmittelbar belasten. Die Festlegung von Mindestlöhnen hat gleichwohl gesamtwirtschaftliche Folgen. So ist die Frage, ob und inwieweit sich „minimum wages“ negativ auf das allgemeine Beschäftigungsniveau auswirken können, in den Wirtschaftswissenschaften stark umstritten.²¹⁶

Vor diesem Hintergrund erscheint es überzeugender, wenn Gerichte allein auf die vom Europäischen Sozialausschuss entwickelte 60-Prozent-Marke abstellen und im Fall einer Unterschreitung prüfen, ob der Staat unter Ausschöpfung der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen alles ihm Mögliche getan hat, um einen angemessenen Lebensstandard der von Niedriglöhnen betroffenen Arbeitnehmenden zu gewährleisten. Grundsätzlich sind die Gewerkschaftsfreiheit und das Streikrecht (Art. 8 IPwskR) zu gewährleisten, um die Durchsetzung fairer Löhne zu ermöglichen. Soweit Tarifvereinbarungen in einzelnen Branchen ausbleiben bzw. ungenügend sind, um nicht-existenzsichernde Niedriglohnarbeitsverhältnisse zu verhindern, ist von einer subsidiären Schutzpflicht auszugehen.²¹⁷ Die Festlegung ausreichender Mindestlöhne wäre als eine Option anzusehen, um ausreichende Löhne zu garantieren.

II. Recht auf ein ausreichendes Auskommen für Bäuerinnen und Bauern

Aus der Berufsfreiheit, die in Art. 6 IPwskR genannt ist, könnte in Verbindung mit den Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 I

215 ECSR, Statement 1998.

216 Vgl. *Haberzettl, K.* (2011): Varianten der Kodifizierung eines Mindestlohns und ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, S. 46ff.

217 Vgl. aus Sicht des deutschen Verfassungsrechts, *Wippermann* 2013 (Fn. 211), S. 31ff.

IPwskR) ein Anspruch auf ein angemessenes Auskommen für Bäuerinnen und Bauern abgeleitet werden.

1. Recht auf faire Agrarpreise

Die Forderung nach einem Recht auf faire Agrarpreise macht einen wesentlichen Bestandteil der Erklärung bäuerlicher Rechte aus. Danach haben „peasants“

the right to get fair price for their production.²¹⁸

Die Forderung nach einem angemessenen Einkommen für Bäuerinnen und Bauern ist alt. Sie ist etwa in der Bayerischen Landesverfassung enthalten. Diese verspricht seit 1948 ein „menschenwürdiges Auskommen auf der ererbten Heimatscholle“ (Art. 164 I BayLV) und „ein angemessenes landwirtschaftliches Einkommen“ für alle in der Landwirtschaft Tätigen (Art. 164 II BayLV). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat sich zu diesen Rechten bislang nicht geäußert. In der Literatur wird ein subjektives Recht auf Unterstützung bäuerlicher Betriebe in wirtschaftlichen Krisenzeiten angedacht.²¹⁹

Die wichtigsten Entscheidungen für die europäischen Bäuerinnen und Bauern werden freilich seit Einrichtung der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik (GAP) in Brüssel getroffen. Die Union bekennt sich zum Ziel, eine angemessene Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung zu gewährleisten und strebt die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen an (Art. 39 I b AEUV). Der Europäische Gerichtshof belässt den Unionsorganen jedoch einen weiten Ermessensspielraum. Eine Maßnahme soll nur dann primärrechtswidrig sein, wenn sie offensichtlich ungeeignet ist, um eines der GAP-Ziele, zu denen die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards der landwirtschaftlich Tätigen gehört, zu erreichen.²²⁰ Der EuGH prüft nicht, inwieweit marginalisierte Bäuerinnen und Bauern von der GAP gefördert werden, sondern stellt ausschließlich auf die generelle Geeignetheit einer Maßnahme ab, der Landwirtschaft zu Gute zu kommen.

218 Art. 8.4 Entwurf bäuerlicher Rechte. Oben § 3 B II (S. 94ff.).

219 So *Lindner/Möstl/Wolff*, Verfassung des Freistaats Bayern – Kommentar, 2009, Art. 164, Rn. 1.

220 Ständige Rechtsprechung EuGH, Rs. 265/87, *Schröder*, Slg. 1989, 2263/2270.

2. Förderpflicht gegenüber kleinbäuerlichen Betrieben

Aus menschenrechtlicher Perspektive sollte die Gewährleistung fairer Agrarpreise, die Bäuerinnen und Bauern, die kleinere Bauernhöfe betreiben, einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, ein wesentliches Ziel jeder Landwirtschaftspolitik sein. Verfassungsgerichte sollten deshalb prüfen, ob kleinere Agrarbetriebe vom Verkauf ihrer Erzeugnisse leben können. Falls dies nicht der Fall ist, deutet dies auf ein strukturelles Problem, so dass geprüft werden muss, ob der Staat im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen ausreichende Förderprogramme aufgelegt hat.

Grundsätzlich ist einem Staat ein weiter Gestaltungsspielraum zuzugestehen, wie er das Ideal „fairer Agrarpreise“ fördern möchte. Auch wenn die Festlegung von gesetzlichen Garantiepreisen nicht als ressourcenintensive Pflicht einzustufen wäre, stellen strikte Preisregeln nur eine Option dar. Sie belasten öffentliche Haushalte nicht unmittelbar, weil nicht der Staat, sondern private Handelsunternehmen die durch Preisgrenzen entstehenden Marktkosten tragen müssen und diese letztlich an die Verbraucherinnen und Verbrauchern weiter geben können. Neben der gesetzlichen Festschreibung von Preisuntergrenzen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse bestehen vielfältige Möglichkeiten, kleinere Agrarbetriebe zu fördern. So hat das High Level Panel of Experts in seinem Bericht über „smallholders“ (2013) eine Reihe von Maßnahmen vorgestellt, um die Marktposition kleinerer Betriebe zu stärken.²²¹ Brasilien hat im Rahmen seiner Nahrungssicherheitspolitik unterschiedliche Förderprogramme zu Gunsten der familiären Landwirtschaft, die vergünstigte Kredite und Versicherungsleistungen vergeben, implementiert.²²² De Schutter hat in seinem Bericht zum Agribusiness ebenfalls zahlreiche Empfehlungen zur gezielten Förderung von Kleinproduzierenden vorgestellt und insbesondere angeregt, kleinbäuerliche Produktions- und Vermarktungsgemeinschaften zu fördern, ihre Produkte im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens nachzufragen und sie vor übermächtigen Handelsunternehmen zu schützen.²²³ Soweit ein Staat keinerlei Fördermaßnahmen für kleinbäuerliche Betriebe vorsieht und damit die betroffenen Teile der Landbevölke-

221 HLPE, *Smallholders* 2013 (oben § 3 Fn. 72), S. 46ff. Oben § 3 B I 2 (S. 90ff.).

222 Oben § 3 D III 2 (S. 122ff.).

223 Vgl. de Schutter 2009a (Fn. 193), Rn. 29ff.

§ 5 Drei Zugangsrechte

rung der Nahrungsunsicherheit preisgibt, ist von einem menschenrechtswidrigen Unterlassen auszugehen.

D. Einordnung

In diesem Kapitel wurden drei Zugangsrechte entwickelt, die im Einzelfall aus dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich des Rechts auf Nahrung, in Verbindung mit anderen Grund- und Menschenrechten abgeleitet werden können.

Das Recht auf soziale Fürsorge

Das erste Zugangsrecht sichert einen ausreichenden Lebensstandard für bedürftige Personen, die sich den Zugang zu angemessener Nahrung nicht leisten können. Weltweit könnte ein abstraktes Leistungsrecht auf ein soziokulturelles Existenzminimum anerkannt werden, welches das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf alle Einwohnerinnen und Einwohner der Bundesrepublik aus der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip abgeleitet hat. Demnach ist der einzelstaatliche Gesetzgeber verpflichtet, einen einklagbaren Anspruch auf unverzichtbare Sozialleistungen für Hilfsbedürftige auszugestalten und zu beziffern. Im Einklang mit der Internationalen Arbeitsorganisation und dem High Level Panel of Experts des FAO-Welternährungskomitees ist davon auszugehen, dass selbst ärmere Staaten finanziell in der Lage wären, einen sozialen Basisschutz für die ärmsten Teile ihrer Bevölkerung zu gewährleisten.

Daneben sind unmittelbare Unterstützungsansprüche für akut gefährdete Personen anzuerkennen. So hat der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof aus dem Recht auf ein würdiges Leben einklagbare Bereitstellungspflichten für Menschen, die unter Nahrungsunsicherheit leiden, abgeleitet. Der Indische Verfassungsgerichtshof hat auf Grundlage des „right to food“ die Effektivierung bestehender Nahrungssicherheitsprogramme angeordnet.

Das Recht auf Selbstversorgung

Das zweite Zugangsrecht schützt die Herstellung von Nahrung zur Eigennutzung. Demnach ist die selbstbestimmte Rechtsverwirklichung als ein eigenständiges Schutzgut anzusehen. Im Einklang mit den Leitlinien über eine verantwortliche Landpolitik (2012) des FAO-Welternährungskomitees sollten Staaten alle legitimen Nutzungsrechte, insbesondere von indigenen Gemeinschaften und Kleinproduzierenden schützen. Der Zugang zu natürlichen Ressourcen, die von ärmeren Haushalten zur Nahrungsproduktion genutzt werden, darf diesen nur entzogen werden, wenn diese konsultiert werden und eine angemessene Entschädigung erhalten.

Umweltschädigungen können das Recht auf Selbstversorgung verletzen. So rügte die Afrikanische Menschenrechtskommission (2001) Nigeria dem Ogoni-Volk durch eine ungesicherte Ölförderung im Nigerdelta die Lebensgrundlage zu entziehen.

Schließlich erscheint ein Anspruch auf Agrarreformen in ländlichen Regionen begründbar, in denen wenige Personen das Eigentum an großen Landflächen inne haben, während gleichzeitig eine hohe Armut herrscht, die auf Landlosigkeit beruht.

Das Recht auf ein ausreichendes Einkommen

Das dritte Zugangsrecht auf eine angemessene Entlohnung (Art. 7 a (ii) IPwskR) kann durch Mindestlöhne gesichert werden. Im Einklang mit der Auslegung des Europäischen Sozialausschusses sollte von einem Vertragsstaat, in dem in einem Sektor weniger als 60% des nationalen Durchschnittslohns gezahlt wird, der Nachweis verlangt werden, dass dieser alles ihm Mögliche unternommen hat, um einen angemessenen Lebensstandard der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu gewährleisten.

Schließlich wurde ein Recht auf faire Agrarpreise für Bäuerinnen und Bauern zur Gewährleistung der Berufsfreiheit und des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard entworfen, dass die öffentliche Hand zwar nicht konkret zur Festlegung auskömmlicher Garantiepreise zwingt, jedoch generell angemessene Fördermaßnahmen verlangt, um zu verhindern, dass Menschen, die kleinere Agrarbetriebe bewirtschaften, unter Nahrungsunsicherheit leiden.

§ 6 Völkergewohnheitsrechtliche Geltung

Die bereits im ersten Kapitel nachgewiesenen Kodifizierungen des Rechts auf Nahrung in staatlichen Verfassungen und völkerrechtlichen Verträgen (siehe § 1 A) und die im fünften Kapitel dargelegte Rechtsprechung zu den drei Zugangsrechten (§ 5) sprechen für eine gewohnheitsrechtliche Geltung des „right to food“, so dass alle Völkerrechtssubjekte, einschließlich der Staaten, die nicht Vertragsparteien des UN-Sozialpakts geworden sind, und Internationale Organisationen an dieses gebunden wären.

Die jüngere Literatur nimmt eine solche auf Gewohnheit beruhende Geltung des Rechts auf Nahrung an.¹ Dieses wird auch als allgemeiner Rechtsgrundsatz bezeichnet.² Letztere Einstufung erscheint angesichts des dynamischen Charakters des „right to food“ jedoch fragwürdig. Statt dieses als starres Rechtsprinzip zu beschreiben, sollen in diesem Kapitel die unterschiedlichen Facetten herausgearbeitet werden, die sich in der völkerrechtlichen Praxis als Mindestanforderungen etabliert haben. Wie zu zeigen sein wird, besteht die Herausforderung weniger in der Nachweisführung der gewohnheitsrechtlichen Geltung (A) als in der Bestimmung des genauen Norminhalts (B).

A. Nachweis

Die Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Norm setzt allgemein eine von einer Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*) getragene Staatenpraxis (*consuetudo*) voraus.³ In diesem Sinne beschreibt Art. 38 Abs. 1 lit. b) des

1 Siehe *Kearns, A. P.* (1998): „The Right to Food Exists Via Customary International Law“. In: *Suffolk Transnational Law Review* 22, S. 223; *Narula, S.* (2006): „The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law“. In: *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 44, S. 691f.; *Niada, L.* (2006): „Hunger and International Law: The Far-Reaching Scope of the Human Right to Food“. In: *22 Connecticut Journal of International Law* 131, S. 131 (173ff.).

2 *Eckardt, F. & Hyla, A.* (2010): „Menschenrechte, Welthandel und das Recht auf Nahrung“. In: *Zeitschrift für Menschenrechte* 4, Nr. 2, S. 73 (85).

3 Statt aller *Verdross, A. & Simma, B.* (1984): *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, 3. Auflage, § 551.

IGH-Statuts das internationale Gewohnheitsrecht als ungeschriebene Rechtsquelle, die Ausdruck einer allgemeinen als Recht anerkannten Übung ist.

I. Staatenpraxis

Die geschätzte Zahl von 795 Millionen weltweit hungernden Menschen spricht in deutlicher Weise gegen eine ausreichende Staatenpraxis, die das Recht auf Nahrung für alle garantieren könnte. Die weiterhin hohen Hungerzahlen können jedoch nicht als Beleg angeführt werden, um die weltweiten Bemühungen, einen Zustand der Nahrungssicherheit zu erreichen, generell in Abrede zu stellen. So haben alle Staaten, die die Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung Ziegler und de Schutter besuchten, Strategien zur Nahrungssicherheit erarbeitet und implementiert.⁴ Die Vereinigten Staaten von Amerika, die sich lange gegen die Verbindlichkeit des Rechts auf Nahrung gewandt haben, verfolgen seit jeher sowohl auf nationaler⁵ als auf internationaler⁶ Ebene eine systematische Nahrungssicherheitspolitik.⁷

Als wichtige Institution auf internationaler Ebene ist neben der Ernährung- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)⁸ das Welternährungsprogramm (*World Food Programme*) zu nennen, das seit 1961 die größte humanitäre Organisation der Vereinten Nationen darstellt. Jährlich werden Nahrungsmittelhilfen für durchschnittlich 90 Mio. Menschen in mehr als 70 verschiedenen Ländern bereitgestellt.⁹ Bedeutsam ist ebenso der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwick-

4 Beide haben mit ihren Teams jeweils zwölf Ländermissionen unternommen, alle Berichte abrufbar unter: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Visits.aspx>>.

5 Das Supplemental Nutrition Assistance Program stellt Nahrungshilfen für Millionen gering verdienende Personen und Haushalte in den USA bereit, Angaben auf Homepage des US-Landwirtschaftsministeriums: <www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program-snap>.

6 Die US-Entwicklungsbehörde setzt sich weltweit für Nahrungssicherheit ein und koordiniert die internationale Nahrungsmittelhilfe, siehe <<http://www.usaid.gov/what-we-do/agriculture-and-food-security>>.

7 Vgl. Nachweise bei Narula 2006 (Fn. 1), S. 83.

8 Oben § 3 A II (S. 84ff.).

9 Angaben auf der Homepage des World Food Programmes: <www.wfp.org>.

lung (*International Fund for Agricultural Development*), der seit 1977 Kredite zur Stärkung der Agrarproduktion vergibt.¹⁰

II. Rechtsüberzeugung

Michael Dennis und David Stewart führen die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen als Nachweis für die fehlende Überzeugung der Staatengemeinschaft von der juristischen Verbindlichkeit des Rechts auf Nahrung an.¹¹ Auch wenn das Ziel der Halbierung der Hungerzahlen bis 2015 offensichtlich ungenügend ist, um das Recht auf Nahrung für alle zu verwirklichen, verkehrt es jedoch den Sinn der Erklärung, diese als implizite Ablehnung einer menschenrechtlichen Verpflichtung zu interpretieren. Im Gegenteil bekräftigt die Jahrtausenderklärung ausdrücklich die bestehenden Verpflichtungen und Bekenntnisse.¹² Die neuen UN-Ziele nachhaltiger Entwicklung enthalten zudem das eindeutige Gebot, den Hunger in der Welt bis 2030 vollständig zu beseitigen¹³ und verweisen explizit auf die Geltung der Menschenrechte.¹⁴

1. Kodifizierungen

Die im ersten Kapitel aufgezeigten expliziten Anerkennungen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene belegen die weltweite Überzeugung von der Gültigkeit des Rechts auf Nahrung.¹⁵ So hat die Interamerikanische Menschenrechtskommission im „Domingues“-Fall (2002) die völkergewohnheitsrechtliche Geltung des Verbots der Todesstrafe gegen Jugendliche unter 18 Jahren maßgeblich auf dessen völkerrechtliche Posi-

10 Die seit seiner Gründung eingesetzten Mittel des IFAD belaufen sich auf 13 Mrd. US-Dollar, die für 870 Projekte, insbesondere in Subsahara Afrika, eingesetzt wurden, Angaben auf der IFAD-Homepage: <www.ifad.org/governance/faq/index.htm> (Stand Mai 2014).

11 Dennis & Stewart 2004 (oben § 4 Fn. 93), S. 496.

12 Vgl. UN Secretary-General 2001 (oben § 3 Fn. 11), Rn. 7.

13 UNGA (§ 3 Fn. 14), S. 15.

14 Ebd., Rn. 8.

15 Oben § 1 A (S. 33ff.).

tivierung in Art. 6 Abs. 5 IPbpr und zwei regionalen Menschenrechtsprotokollen gestützt.¹⁶

2. Allgemeine Menschenrechtserklärung und UN-Resolutionen

Schon die Allgemeine Menschenrechtserklärung von 1948 bekennt sich zum Recht auf Nahrung (Art. 25 I, erster Halbsatz), das vom Recht auf einen angemessenen Lebensstandard umfasst sein soll. Auch wenn dieser Erklärung keine formelle Rechtsverbindlichkeit zukommt, ist sie wie andere Resolutionen der UN-Generalversammlung als Hinweis für die internationale Akzeptanz einer Norm zu verstehen. So hat der Internationale Gerichtshof im Nicaragua-Fall (1986) zur Begründung der gewohnheitsrechtlichen Geltung des Gewaltverbots auf die Anerkennung desselben durch die „Friendly Relations“-Resolution von 1970 verwiesen.¹⁷

Seit 2001 verabschiedet die UN-Generalversammlung jedes Jahr im Dezember eine Resolution zum Recht auf Nahrung, die Art. 11 Abs. 1 und 2 IPwskR bekräftigen.¹⁸ Internationale Deklarationen, die sich im Rahmen der Welternährungsorganisation (FAO) zum Recht auf Nahrung bekennen,¹⁹ sprechen ebenfalls für einen überwältigenden Konsens der Staatengemeinschaft von der Gültigkeit des „right to food“.²⁰ Die UN-Menschenrechtskommission²¹ und ihre Nachfolgeinstitution, der UN-

16 Inter-American Commission on Human Rights, Report N° 62/02, Case 12.285, *Michael Domingues v. United States*, Entsch. v. 22.10.2002, Rn. 55ff. und 84.

17 IGH, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua [Nicaragua v. USA], ICJ Reports 1986, S. 14, Nr. 188.

18 UNGA, Resolution v. 19.12.2001, A/RES/56/155; Resolution v. 18.12.2002, A/RES/57/226; Resolution v. 22.12.2003, A/RES/58/186; Resolution v. 20.12.2004, A/RES/59/202; Resolution v. 16.12.2005, A/RES/60/165; Resolution v. 19.12.2006, A/RES/61/163; Resolution v. 18.12.2007, A/RES/62/164; Resolution v. 18.12.2008, A/RES/63/187; Resolution v. 18.12.2009, A/RES/64/159; Resolution v. 21.12.2010, A/RES/65/220; Resolution v. 19.12.2011, A/RES/66/158; Resolution v. 20.12.2012, A/RES/67/174; Resolution v. 18.12.2013, A/RES/68/177; Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177.

19 Siehe oben § 2 B I (S. 59ff.).

20 Vgl. Narula 2006 (Fn. 1), S. 76ff.

21 UNCHR, Resolution v. 17.04.2000, 2000/10, Rn. 2; Resolution v. 20.04.2001, 2001/25, Rn. 2; Resolution v. 22.04.2002, 2002/25, Rn. 2; Resolution v. 22.04.2003, 2003/25, Rn. 2.

Menschenrechtsrat,²² haben ebenso zahlreiche Resolutionen verabschiedet, die sich auf Art. 11 Abs. 1 und 2 IPwskR beziehen.

3. Ausnahme für Nicht-Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts?

Zu fragen bleibt, ob auch Staaten, die nicht Vertragspartei des UN-Sozialpakts geworden sind, gewohnheitsrechtlich an das Recht auf Nahrung gebunden sind. In Ost- und Südasiens fehlt ein regionaler Menschenrechtsvertrag, der das „right to food“ verbürgen könnte. Dies spricht jedoch nicht gegen die universelle Anerkennung, weil sämtliche ost- und zentralasiatischen Staaten und der überwiegende Teil der süd- und südostasiatischen Staaten den UN-Sozialpakts ratifiziert haben.²³ Zudem haben neun Mitgliedstaaten der Association of Southeast Asian Nations (AEAN) in einer gemeinsamen Menschenrechtserklärung vom November 2012 das Recht auf Nahrung bekräftigt.²⁴

Als einzige Staaten, die weder den UN-Sozialpakt noch einen anderen das Recht auf Nahrung beinhaltenden Menschenrechtsvertrag ratifiziert haben, verbleiben allein zwei Länder: die Vereinigten Staaten von Amerika und der Inselstaat Palau.²⁵ Die USA waren das einzige Land, das die Verbindlichkeit des Rechts auf Nahrung offiziell abgelehnt hat.²⁶ Die Obama-Administration hat mittlerweile den Widerstand aufgegeben, so dass

22 HRC, Resolution v. 27.03.2008, A/HRC/RES/7/14, Resolution v. 26.03.2009, A/HRC/RES/10/12; Resolution v. 24.03.2010, A/HRC/RES/13/4; Resolution v. 25.03.2011, A/HRC/RES/16/27; Resolution v. 22.03.2012, A/HRC/RES/19/7; Resolution v. 27.03.2014, A/HRC/RES/25/14; Resolution v. 26.03.2015, A/HRC/RES/28/10.

23 In Südasiens ist Bhutan als einziges Land nicht Vertragspartei des IPwskR; in Südasiens sind es vier Staaten (Brunei, Malaysia, Myanmar und Singapur), vgl. U.N.T.C., Chapter IV, No. 3 (Stand Mai 2015).

24 ASEAN Human Rights Declaration, 19 November 2012, Rn. 28: „Every person has the right to an adequate standard of living for himself or herself and his or her family including: a. The right to adequate and affordable food, freedom from hunger and access to safe and nutritious food.”

25 Iran, Somalia und der Sudan sind zwar nicht der Frauenrechtskonvention beigetreten, haben aber den IPwskR ratifiziert, vgl. U.N.T.C., Chapter IV, No. 3 (Stand Mai 2015).

26 Vgl. Nachweise bei Narula 2006 (Fn. 1), S. 83.

nicht mehr entschieden werden muss, ob sich die USA als einziges Land auf die umstrittene Rechtsfigur des „persistent objector“ berufen könnte.²⁷

Die US-Regierung hat sich erstmals im November 2009 zum Recht auf Nahrung durch vorbehaltlose Unterzeichnung der Abschlusserklärung des FAO-Welternährungsgipfels bekannt.²⁸ Am 19. Dezember 2009 trugen die Vereinigten Staaten eine Resolution über das „right to food“ mit, die zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen im Konsens angenommen wurde. Darin wurde bekräftigt,

dass Hunger eine Schande ist und eine Verletzung der Menschenwürde darstellt und dass daher auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene dringend Maßnahmen zu seiner Beseitigung ergriffen werden müssen;

das Recht jedes Menschen auf Zugang zu gesundheitlich unbedenklichen, ausreichenden und nährstoffreichen Nahrungsmitteln im Einklang mit dem Recht auf angemessene Ernährung und dem grundlegenden Recht eines jeden, vor Hunger geschützt zu sein, um seine körperlichen und geistigen Fähigkeiten in vollem Umfang entfalten und erhalten zu können.²⁹

B. Inhaltliche Reichweite

Zu bestimmen bleibt der Verpflichtungsumfang der gewohnheitsrechtlichen Geltung. Nach Smita Narula hat zumindest das Recht, frei von Hunger zu leben (Art. 11 II IPwskR), einen völkergewohnheitsrechtlichen Status erlangt.³⁰ Darunter versteht sie, im Unterschied zum Recht auf angemessene Ernährung (Art. 11 I IPwskR), einen absoluten Standard, der alle Staaten verpflichtet, die notwendigen Schritte zur Verwirklichung einzuleiten und international zu kooperieren:

27 Im Ergebnis ablehnend, ebd.

28 FAO, Declaration on Food Security 2009 (oben § 2 Fn. 47), Rn. 2: “We must collectively accelerate steps (...) to set the world on a path to achieving the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security.”

29 UNGA, Resolution v. 18.12.2009, A/RES/64/159, Nr. 1 und 2, Übersetzung nach Vereinte Nationen, Deutscher Übersetzungsdienst: <www.un.org/Depts/german/index.html>.

30 Narula 2006 (Fn. 1), S. 80 mit Verweis auf *Tomaševski, K.* (1987): The right to food: Guide through applicable international law, xviii.

§ 6 Völkergewohnheitsrechtliche Geltung

states must take whatever steps are needed to ensure its realization and international cooperation is mandatory and not subject to consent.³¹

Diese Definition des gewohnheitsrechtlichen Gehalts des Rechts auf Nahrung ist zu präzisieren.

I. Recht, frei von Hunger zu leben

1. Relativer Status

Die Gewährleistung des Rechts, frei von Hunger zu leben, kann nach dem derzeitigen Stand kaum als absolute Pflicht angesehen werden. Selbst der UN-Sozialausschuss unterscheidet zwischen der objektiven Unfähigkeit und der mangelnden Bereitschaft einer Vertragspartei, die Befriedigung des zur Vermeidung von Hunger unverzichtbaren Mindestbedarfs an Nahrung sicherzustellen.³² Nur wenn einem Staat Mittel zur Verfügung stehen und er diese wissentlich ungenutzt lässt, liegt ein Paktverstoß vor.³³

Auch die mit Blick auf das Recht auf Fürsorge angeführten Urteile sprechen nicht einheitlich für eine absolute Garantie des Rechts auf Hungerfreiheit. Nach der Rechtsprechung des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs begründen Hungerzustände an sich keine Menschenrechtsverletzung. Der Gerichtshof will den Vertragsstaaten keine unangemessenen Bürden auferlegen und stellt darauf ab, ob die Regierung im Rahmen der verfügbaren Ressourcen zeitnah und mit der notwendigen Priorität Maßnahmen zur Gewährleistung eines würdigen Lebens eingeleitet hat.³⁴

31 Narula 2006 (Fn. 1), S. 81.

32 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 17.

33 Ebd. Oben § 2 C 5 d (S. 72ff.).

34 IAGMR, *Sawhoyamaya* (oben § 5 Fn. 31): “In order for this positive obligation to arise, it must be determined that at the moment of the occurrence of the events, the authorities knew or should have known about the existence of a situation posing an immediate and certain risk to the life of an individual or of a group of individuals, and that the necessary measures were not adopted within the scope of their authority which could be reasonably expected to prevent or avoid such risk” (Rn. 155).

2. Gefangene

Eine ausreichend gefestigt Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung von einem absoluten Recht besteht jedenfalls mit Blick auf Personen, die in einer staatlichen Haftanstalt untergebracht sind. Das Gebot zur angemessenen Ernährung von Häftlingen ist von unterschiedlichen Gerichten und Menschenrechtsorganen insbesondere aus dem Recht auf Leben abgeleitet worden.³⁵

Die Pflicht zur ausreichenden Verpflegung gehört zu den Mindestgrundsätzen für die Behandlung der Gefangenen, die durch den UN-Wirtschafts- und Sozialausschuss bekräftigt wurden.³⁶ Das Komitee für die Überwachung der Anti-Folter-Konvention³⁷ vertritt die Ansicht, dass der Nahrungsentzug für Gefangene einer verbotenen unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung gleichzustellen ist.³⁸ Das Internationale Komitee des Roten Kreuzes zählt das Gebot, Gefangene mit angemessener Nahrung, Wasser, Unterkunft und Medizin zu versorgen, zu den gewohnheitsrechtlich geltenden Regeln des humanitären Völkerrechts.³⁹ Damit enthält das Konfliktvölkerrecht ein zwingendes Gebot, das alle Staaten zugleich in Friedenszeiten zu beachten haben.

II. Recht auf angemessene Ernährung

Zudem kann bestimmten Geboten und Verboten, die der UN-Sozialausschuss aus dem Recht auf angemessene Ernährung (Art. 11 I IPwskR) ab-

35 Oben § 5 A IV (S. 188ff.).

36 Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Genf 1955, ECOSOC, Resolution 663 C (XXIV) v. 31.07.1957 u. Resolution 2076 (LXII) v. 13.05.1977.

37 Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, v. 10.12.1984, U.N.T.S. Band. 1465, S. 85.

38 Committee against Torture, Concluding Observations – *Argentina*, v. 10.10.2004, CAT/C/CR/33/1, Rn. 6h.

39 ICRC, Customary IHL Database, rule 118: “Persons deprived of their liberty must be provided with adequate food, water, clothing, shelter and medical attention”, abrufbar unter: <www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/vl_rul_rule118> (Stand Mai 2014).

§ 6 Völkergewohnheitsrechtliche Geltung

leitet, im Lichte der aufgezeigten Staatenpraxis, ein gewohnheitsrechtlicher Status zugesprochen werden.⁴⁰

1. Formalpflichten

Staaten sind gewohnheitsrechtlich verpflichtet, nationale Strategien und Programme zur progressiven Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zu entwickeln. Diese Formalpflichten, die der UN-Sozialausschuss in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 hervorgehoben hat,⁴¹ sind in den FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung (2004) konkretisiert⁴² und werden in sämtlichen Resolutionen der UN-Generalversammlung zum Recht auf Nahrung bekräftigt,⁴³ die alle Staaten dazu ermutigen

to take steps with a view to progressively achieving the full realization of the right to food, including steps to promote the conditions for everyone to be free from hunger and, as soon as possible, to enjoy fully the right to food and to create and adopt national plans to combat hunger.⁴⁴

2. Spezifische Unterstützungs- und Förderprogramme

Zudem sind alle Staaten verpflichtet, spezifische Unterstützungs- und Förderprogramme für Nahrungssicherheit zu implementieren. Diese müssen angesichts der umfassenden Ratifizierung der Frauen- und Kinderrechtskonvention sowie des Abkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf die besonderen Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppen ausgerichtet werden.⁴⁵ Die „right to food“-Resolutionen heben hervor, dass Programme insbesondere für Menschen mit Behinderung zugänglich

40 Zu unpräzise ist die Position, die sämtlichen aus dem IPwskR ableitbaren Pflichten sogleich einen gewohnheitsrechtlichen Status zuspricht, so aber Niada 2006 (Fn. 1), S. 173.

41 CESCR, General Comment 12 – *right to food*, Rn. 21 bis 28.

42 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Leitlinie Nr 3.1.

43 Zuletzt UNGA, Resolution v. 18.12.2014, RES 69/177, Rn. 40.

44 Ebd., Rn. 11.

45 Oben § 1 A II 2 bis 4 (S. 35ff.).

sein⁴⁶ und Müttern sowie Kindern (insbesondere Schwangeren und Kindern unter zwei Jahren) zu Gute kommen müssen.⁴⁷

a. Kinder

Der Ausschuss für die Rechte von Kindern hat die Mangelernährung von Kindern neben vermeidbaren Krankheiten als das größte Hindernis für die Verwirklichung des Rechts auf Leben in der frühen Kindheit bezeichnet.⁴⁸ Die Vertragsstaaten sollen das Überleben und die Entwicklung des Kindes in umfassender Weise durch die Verwirklichung aller Konventionsbestimmungen sicherstellen und insbesondere das Recht auf Gesundheit und angemessene Ernährung garantieren.⁴⁹ In seiner Kommentierung des Rechts auf Gesundheit (2013) fordert der Ausschuss die Bereitstellung angemessener und nahrhafter Nahrung sowie die Vergabe von Mahlzeiten in Schulen.⁵⁰

b. Schwangere und stillende Mütter

Eine absolute Einstandspflicht besteht gegenüber schwangeren Frauen und stillenden Müttern (Art. 12 II Frauenrechtskonvention). Dieses Übereinkommen enthält im Gegensatz zu anderen besonderen Menschenrechtsverträgen keinen Ressourcenvorbehalt.⁵¹ Der zuständige Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau hat die Vertragsstaaten aufgefordert, darzulegen, in welchem Umfang sie kostenlose Dienste zur Gewährleistung einer sicheren Schwangerschaft, Geburt und frühen Mutterschaft bereitstellen.⁵²

46 Zuletzt UNGA Resolution v. 18.12.2014, RES 69/177, Rn. 9.

47 Ebd., Rn. 10.

48 CRC, General Comment No. 7 (2005) – *Implementing child rights in early childhood*, CRC/C/GC/7/Rev. 1, v. 20.09.2006, Rn. 10.

49 Ebd., Rn. 27.

50 CRC, General Comment No. 15 (2013), v. 17.04.2013, CRC/C/GC/15, Rn. 43ff.

51 Vgl. Ressourcenvorbehalt in Art. 4 Satz 2 der Kinderrechtskonvention und Art. 4 II der Behindertenrechtskonvention.

52 CEDAW, General recommendation No. 24 – twentieth session, 1999 article 12 – *women and health*, Rn. 27.

Dieses Gebot bindet auch die fünf Staaten, welche die Frauenrechtskonvention nicht ratifiziert haben.⁵³ Denn eine Pflicht zur Versorgung hilfsbedürftiger schwangerer Frauen und stillender Mütter ergibt sich zugleich aus dem Recht auf Leben (Art. 6 IPbpR), das ebenfalls Maßnahmen zur Verringerung der Kindersterblichkeit erfordert.⁵⁴ Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat zugleich in überzeugender Weise eine Pflicht zur Unterstützung schwangerer Frauen und stillender Mütter, deren angemessene Ernährung unverzichtbar ist, um die gesunde Entwicklung von Embryos und Säuglingen zu gewährleisten, aus der UN-Kinderrechtskonvention abgeleitet.⁵⁵

3. Schutzdimension

a. Recht auf Selbstversorgung

Die völkerrechtliche Entwicklung spricht schließlich für die Annahme, dass das Recht auf Selbstversorgung jedenfalls als „status negativus“ gewohnheitsrechtlich gilt. Dieser legt dem Staat die Pflicht auf, Kleinproduzierende, die sich selbst versorgen, vor Umweltschäden und willkürlichen Vertreibungen zu bewahren. Das Verbot Menschen, die sich selbst versorgen, die Subsistenzgrundlage zu entziehen, findet seinen Ausdruck ebenfalls in einer gewohnheitsrechtlichen Regel des humanitären Völkerrechts: Danach ist es untersagt, Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände sowie sonstige Objekte zu zerstören, die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendig sind.⁵⁶

53 Iran, Palau, Somalia, Sudan und die Vereinigten Staaten von Amerika haben die Konvention nicht ratifiziert, vgl. U.N.T.C., Chapter IV, No. 8 (Stand Mai 2015).

54 CCPR, General Comment 6 – *right to life*, Rn. 5.

55 CRC, General Comment No. 15, Rn. 43ff.

56 ICRC, Customary IHL Database, Rule 54: Attacks against Objects Indispensable to the Survival of the Civilian Population, <www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/vl_rul_rule54> (Stand Mai 2014).

b. Indigene Rechte

Wenngleich das ILO-Abkommen Nr. 169, das indigenen Völkern ein Recht auf Land und Territorium garantiert, bislang nur von 22 Staaten ratifiziert wurde,⁵⁷ repräsentiert dieses einen völkergewohnheitsrechtlichen Standard. Wie der Interamerikanische Menschenrechtsgerichtshof im Fall „Kischwa“ (2012) nachgezeichnet hat, haben zahlreiche Mitgliedstaaten der Organisation Amerikanischer Staaten die ILO-Regeln zur vorherigen Konsultation durch verfassungsrechtliche oder gesetzliche Bestimmungen inkorporiert, die zudem in vielen Ländern durch höchstrichterliche Rechtsprechungen getragen werden.⁵⁸

Ein länderübergreifender Konsens über die Schutzwürdigkeit indigener Landrechte ergibt sich aus der UN-Erklärung über die Rechte indigener Völker, die im September 2007 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde.⁵⁹ Auch die Leitlinien über Nutzungsrechte des FAO-Welternährungs Komitees (2012) sehen Staaten im Fall eines Ressourcenprojekts, das die Landrechte indigener Völker beeinträchtigen könnte, in der Pflicht, eine freie vorherige und informierte Zustimmung des Volkes einzuholen.⁶⁰

C. Zwingende Regel des Völkerrechts

Nach Anthony Paul Kearns hat das Recht auf Nahrung zugleich den Status einer zwingenden Regel des Völkerrechts (*ius cogens*) erreicht.⁶¹ Nach Art. 53 Satz 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention ist unter dem Begriff des zwingenden Rechts eine Regel zu verstehen, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und als eine Norm anerkannt wird, von der nicht abgewichen werden darf. Eine „ius

57 Nur ein afrikanisches Land (Zentralafrikanische Republik) und ein asiatischer Staat (Nepal) sind bislang Vertragsparteien geworden. Siehe Liste der Ratifikationen, Normlex, Information System on International Labour Standards, C169 (Stand Juli 2014).

58 IAGMR, *Kischwa* (oben § 5 Fn. 112), Rn. 164.

59 UNGA, Resolution v. 13.09.2007, UN Declaration on the Rights of Indigenous, RES 61/295.

60 Vgl. CFS-Leitlinien 2012 (oben § 4 Fn. 84), Nr. 9.9.

61 Kearns 1998 (Fn. 1), S. 255; ablehnend Narula 2006 (Fn. 1), Rn. 428 (S. 67).

cogens“-Norm kann nur durch eine andere zwingende Regel aufgehoben werden und bewirkt die Nichtigkeit entgegenstehenden Rechts.⁶²

I. Rechtspraxis

In der gerichtlichen Praxis wurde Menschenrechten mehrfach ein „ius cogens“-Status zugeschrieben: Im bereits erwähnten „Domingues“-Fall hat die Interamerikanische Menschenrechtskommission das Verbot der Todesstrafe von Jugendlichen unter 18 Jahren als eine zwingende Regel gewertet, an welche die Vereinigten Staaten von Amerika (ungeachtet ihres Vorbehaltes gegenüber Art. 6 V IPbpR) gebunden seien.⁶³ Das Jugoslawientribunal hat in seiner „Furundžija“-Entscheidung (1998) das Folterverbot als „ius cogens“-Norm eingestuft und damit die Nichtigkeit eines nationalen Amnestiegesetzes begründet.⁶⁴ Im Fall „Kadi“ (2005) argumentierte das Europäische Gericht erster Instanz, dass die Europäische Union nicht an Resolutionen des UN-Sicherheitsrates gebunden sei, soweit diese gegen zwingende Menschenrechte verstoßen.⁶⁵ Die aufgezeigten Fälle zeigen, dass das Konzept zwingender Menschenrechte als Hierarchisierungsformel genutzt werden kann, um Normkonflikte zu entscheiden.

II. Das Recht auf ein Leben ohne Hunger

In der Literatur wird neben dem Gewalt- und Interventionsverbot elementaren Menschenrechten (wie dem Folterverbot) ein zwingender Charakter zugesprochen.⁶⁶ Dazu ist zumindest das Recht auf ein Leben ohne Hunger (Art. 11 II IPwskR) zu zählen. In diesem Sinne geht auch Stefan Kadel-

62 Kadelbach, S. (1992): Zwingendes Völkerrecht, S. 324ff.

63 IAMRK – *Domingues* (Fn. 16).

64 ICTY, Prosecutor v. A. Furundžija, Trial Chamber, Urt. v. 10.12.1998, IT-95-17/1, ILM 38 (1999), S. 349 ff., Rn. 155.

65 Im konkreten Fall kritisierte das EuG den fehlenden Rechtsschutz gegen das Einfrieren der Konten von Terrorverdächtigen durch den Sicherheitsrat, verneinte jedoch eines „ius cogens“-Verstoß, EuG, Urt. v. 21.09.2005, Rs. T-315/01, 2005, Kadi u.a. und T-306/01, Yusuf u.a.

66 Siehe Hannikainen, L. (1988): Peremptory Norms (ius cogens) in International Law, S. 425ff.

bach davon aus, dass der zwingende Charakter des Rechts, frei von Hunger zu leben, Staaten verbietet, internationale Hilfsaktionen zur Linderung akuter Hungerkrisen zu unterbinden.⁶⁷

Solche Kollisionsfälle hat Kearns nicht vor Augen, der den zwingenden Status des Rechts auf Nahrung als Argument für die besondere Dringlichkeit von effektiven Anti-Hunger-Maßnahmen anführt: Demnach sei jeder Staat gezwungen, alle notwendigen Maßnahmen zur Sicherung einer angemessenen Ernährung seiner Bevölkerung zu ergreifen.⁶⁸ Aufgrund des „ius cogens“-Status des Rechts auf ein Leben ohne Hunger ist jede Norm, die sich in offensichtlichem Widerspruch zu diesem fundamentalen Recht setzt, als nichtig anzusehen. Eine völkervertragliche Bestimmung, die Personen oder Gruppen den Zugang zu Nahrung verweigert und diese dadurch Unter- oder Mangelernährung preisgibt, wäre unwirksam. Neben solchen schwer vorstellbaren unmittelbaren Diskriminierungen wäre z.B. eine Vereinbarung als nichtig anzusehen, die Kleinproduzierenden oder indigenen Völkern den Zugang zu natürlichen Ressourcen entzieht, die sie zur Eigenversorgung benötigen, soweit keine vorherige Konsultation und angemessene Entschädigung vorgesehen sind.

D. Einordnung

Das Recht auf Nahrung ist Bestandteil des universellen Völkergewohnheitsrechts. Jeder Staat hat die Pflicht Nahrungssicherheitsstrategien einzuführen sowie Unterstützungsprogramme für Menschen mit Behinderungen, Frauen und Kindern zu implementieren. Gegenüber Häftlingen, Schwangeren und Stillenden besteht eine absolute Einstandspflicht, die nicht unter den Ressourcenvorbehalt fällt. Zudem kommt der negativen Dimension des Rechts auf Nahrung, die Kleinproduzierende und indigene Gemeinschaften vor willkürlichen Vertreibungen und Zerstörung ihrer Lebensgrundlage schützt, eine gewohnheitsrechtliche Geltung zu. Schließlich ist das Recht auf ein Leben ohne Hunger (Art. 11 II IPwskR) zum zwingenden Völkerrecht (*ius cogens*) zu zählen, von dem keine Rechtsnorm abweichen darf.

⁶⁷ Kadelbach 1992 (Fn. 62), S. 289.

⁶⁸ Kearns 1998 (Fn. 1), S. 255.

§ 6 Völkergewohnheitsrechtliche Geltung

Die Einstufung des Rechts auf Nahrung als gewohnheitsrechtliche Norm ist im Hinblick auf die im nächsten Kapitel zu behandelnde globale Dimension der Hungerkrise von Bedeutung. Aus ihr folgt, dass alle Völkerrechtssubjekte, die Nicht-Vertragsparteien des UN-Sozialpakts und Internationale Organisationen eingeschlossen, an das „right to food“ gebunden sind.

§ 7 Globale Hungerkrise

Dieses Kapitel soll einen Überblick über die globale Dimension der Hungerkrise vermitteln, die derzeit mehr als 795 Millionen Menschen betrifft.¹

Dass die Verwirklichung von Nahrungssicherheit in Zeiten transnationaler Märkte und globaler Umweltkrisen nicht allein von einzelstaatlichen Faktoren abhängt, ist offensichtlich. Die Weltnahrungskrise, die sich 2007/2008 in plötzlich stark ansteigenden internationalen Agrarpreisen manifestierte, geht auf eine Reihe komplexer Krisenphänomene zurück. So nennt etwa die UN-Generalversammlung als Ursachen der „global food crisis“ die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise, die Abnutzung natürlicher Ressourcen, die Wüstenbildung, die Erderwärmung und den Mangel an technischen, finanziellen und menschlichen Ressourcen in ärmeren Staaten.²

In Vorbereitung des Kapitels über die transnationale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung (§ 8) und der Fallstudien über das Phänomen des Agrardumpings (§ 9) und die europäische Biokraftstoffförderung (§ 10) werden in den folgenden Abschnitten drei grenzüberschreitende Faktoren der Weltnahrungskrise beleuchtet: Zunächst werden die ambivalenten Folgen steigender Weltagrarpreise dargelegt (A). Sodann wird ausgeführt, dass die derzeitige Ausgestaltung des Weltagrarmarkts, insbesondere durch das Recht der Welthandelsorganisation (WTO), ein Grund für die fortbestehende „food insecurity“ in ärmeren „Entwicklungsländern“ ist (B). Schließlich wird die globale Umweltkrise, die sich in einer sich zuspitzenden Ressourcen- und Klimakrise offenbart, als transnationaler Faktor für Nahrungsunsicherheit geschildert (C).

1 Vgl. FAO, SOFI 2015 (oben § 3 Fn. 13), S. 8.

2 Zuletzt UNGA, Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177, Einleitung: „*Recognizing the complex character of the global food crisis, in which the right to adequate food has been threatened to be violated on a substantial scale, as a combination of several major factors, such as the global financial and economic crisis, environmental degradation, desertification and the impacts of global climate change, as well as natural disasters and the lack in many countries of the appropriate technology, investment and capacity-building necessary to confront its impact, particularly in developing countries, least developed countries and small island developing States.*”

A. Die Bedeutung internationaler Agrarpreise

Als die internationalen Preise für Agrargüter in den Jahren 2007/2008 innerhalb weniger Monate in die Höhe schnellten, sprach die Welternährungsorganisation (FAO) von einer globalen Nahrungssicherheitskrise.³ Die Zahl der chronisch Unterernährten sei aufgrund der drastischen Preissprünge um mehr als 75 Millionen Menschen angestiegen⁴ und habe im Jahr 2009 die Grenze von einer Milliarde Menschen überschritten.⁵ Zwischen 2002 und 2008 verdoppelte der FAO Food Price Index, der als wichtigster Indikator für die Messung der Zugangsdimension auf globaler Ebene gilt,⁶ seinen nominalen Wert.⁷ Dieser Index, der die Preisentwicklung der wichtigsten Agrargüter an internationalen Handelsstätten abbildet, fiel Ende 2008 zwar erheblich, stieg danach jedoch wieder kräftig an und erreichte im Dezember 2010 einen neuen Höchststand.⁸ Nach Prognosen des High Level Panel of Experts des Welternährungskomitees werden die internationalen Preise mittelfristig weiter ansteigen und starken Schwankungen unterworfen sein.⁹

I. Nahrungspreisdilemma

Die Auswirkungen steigender Weltagrarpreise auf die Nahrungssicherheit sind ambivalent. Wie mit Blick auf die von der FAO verwandten „food security“-Indikatoren beschrieben, erleichtern niedrige Lebensmittelpreise den Nahrungszugang. Neben den Konsumkosten entscheiden jedoch zugleich die Haushaltseinkommen über den ökonomischen Zugang.¹⁰ Da die

3 Vgl. FAO (2008b): The State of Food Insecurity in the World: High food prices and food security – threats and opportunities, S. 5.

4 Ebd., S. 6.

5 FAO (2010): The State of Food Insecurity in the World, Addressing food insecurity in protracted crises, S. 8.

6 Vgl. Cafiero 2012 (oben § 3 Fn. 173), S. 2.

7 FAO, SOFI 2008 (Fn. 3), S. 9; vgl. auch FAO, SOFA 2010 (Fn. 5), S. 8.

8 Siehe FAO-Homepage: <www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>. Der Indexwert von 100 Punkten bezieht sich auf die Basisjahre 2002-2004. Fünf Gruppen von Agrarrohstoffen (Getreide, Fleisch, Milchprodukte, Zucker und Öle und Fette) sind erfasst.

9 HLPE 2011, *Price volatility* (oben § 3 Fn. 45), S. 21.

10 Oben § 3 C II 4 (S. 109ff.).

verarmte Landbevölkerung grundsätzlich von steigenden Agrarpreisen profitiert, weil sich ihre Einkommensposition verbessern kann, während die arme Stadtbevölkerung durch Preissteigerungen negativ betroffen ist, wird von einem Nahrungspreisdilemma gesprochen.¹¹ Nach Schätzungen der Vereinten Nationen lebt die große Mehrheit der weltweit Hungernden (rund 70%) auf dem Land.¹² Nach dem Weltagrarbericht haben sich die seit 1970 kontinuierlich gefallen Weltagrarpreise als ein wesentliches Entwicklungshindernis für kleinbäuerliche Betriebe erwiesen.¹³

1. Globale Armut und Netto-Käufer von Nahrung

Bisherige „food security“-Studien stellen insgesamt überwiegend negative Auswirkung steigender Weltagrarpreise für die Armen fest.¹⁴ So betont die UN-Generalversammlung die abträglichen Folgen der „world food crisis“ für die besonders gefährdete Weltbevölkerung.¹⁵ Schon geringe Preissteigerungen bedrohen den Zugang der Ärmsten.¹⁶ Dies betrifft schätzungsweise eine Milliarde Menschen, die in extremer Armut leben, weil sie mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag auskommen müssen.¹⁷ Paradoxer Weise sind auch weite Teile der Landbevölkerung von steigenden Agrarpreisen negativ betroffen, weil sie Netto-Käufer von Nahrung sind.¹⁸ Selbst die Mehrheit der kleinbäuerlichen Haushalte wendet über das Jahr gerechnet mehr Geld für den Erwerb von Nahrungsmitteln auf als sie durch den Verkauf eigener Erzeugnisse einnehmen.

11 Vgl. Lustig, N. (2009): Coping with Rising Food Prices: Policy Dilemmas in the Developing World, Center for Global Development, S. 8.

12 Vgl. UNGA, Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177, Rn. 15.

13 Vgl. IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54), Figure 7-1 (S. 453).

14 Ebd., S. 14; vgl. auch HLPE, *Price volatility* 2011 (oben § 3 Fn. 45), S. 50.

15 Zuletzt UNGA, Resolution 18.12.2014, A/RES/69/177, Rn. 4.

16 Vgl. Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), Rn. 32; siehe auch FAO, SOFI 2013 (oben § 3 Fn. 195), S. 13.

17 UN Millennium Development Report 2015, S. 15.

18 Vgl. HLPE, *Price volatility* 2011 (oben § 3 Fn. 45), S. 52.

2. Preisübertragung

Je stärker der nationale Markt mit dem Weltmarkt verkoppelt ist, desto heftiger fallen die Preisübertragungen aus.¹⁹ Wichtige Treiber sind die starke Importabhängigkeit eines Landes, eine ähnliche Zusammensetzung der im Inland benötigten Agrarprodukte mit den auf internationaler Ebene gehandelten Rohstoffen und ein hoher Wechselkurs aufgrund einer schwachen nationalen Währung.²⁰ Besonders gefährdet sind ärmere Staaten, die sowohl ein Defizit im Nahrungshandel als auch ein niedriges Einkommensniveau aufweisen. Zu den Low-Income and Food Deficit-Countries gehören derzeit 55 Länder.²¹ Die stärksten Preisübertragungen während der Preiskrise 2007/2008 wurden in Ostafrika beobachtet.²²

3. Preisschwankungen

Abrupte Preisschwankungen sind in jedem Fall abträglich für die globale Nahrungssicherheit. Ein gemeinsamer Bericht führender internationaler Organisationen und Einrichtungen (2011) bezeichnet die neue Preisvolatilität an den Agrarmärkten als eine gravierende Gefahr, weil extreme Preisausschläge zu Unsicherheiten für landwirtschaftliche Produzenten, den Handel, Konsumierende und Regierungen führten.²³ Kleinere Agrarbetriebe seien besonders anfällig, weil sie aufgrund begrenzter Informationen und Mittel kaum auf kurzfristige Preissteigerungen durch Produktionssteigerung bzw. auf kurzfristige Preisverfälle mit Hortung reagieren könnten.²⁴ Lange Produktionszyklen und fehlende Lagerungsmöglichkeiten führten dazu, dass Kleinproduzierende ihre Erzeugnisse selbst in Zeiten von Niedrigpreisen verkaufen würden, während sie in Perioden hoher Preise zusätzliche Nahrungsmittel am Markt erwerben müssten.²⁵

19 Vgl. Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), Rn. 12.

20 Ebd., Rn. 14.

21 FAO, Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDC) - List for 2014, abrufbar unter: <www.fao.org/countryprofiles/lifdc/en/>.

22 FAO, SOFI 2013 (oben § 3 Fn. 195), S. 13.

23 Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), Rn. 4.

24 Ebd., Annex B, Rn. 4.

25 Vgl. HLPE, *Smallholders* 2013 (oben § 3 Fn. 72), S. 38.

4. Abnahme- und Endverkaufspreise

Statt pauschal von einem Nahrungspreisdilemma zu sprechen, weil steigende Agrarpreise die arme Stadtbevölkerung belasten, während sie der Landbevölkerung höhere Einkommen versprechen, sollte genauer zwischen der Bedeutung von Abnahmepreisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Endverkaufspreisen von Lebensmitteln unterschieden werden. Während die Erzeugerpreise zum Erhalt der Nahrungssicherheit kleinerer Betriebe ausreichend hoch sein sollten, um die Existenz von Bäuerinnen und Bauern sowie ihrer Familien zu gewährleisten, sollten die Lebensmittelpreise so niedrig ausfallen, dass Nahrung für ärmere Konsumierende erschwinglich bleibt.

Niedrig gehalten werden sollten primär die Kosten, die weder Kleinbetrieben noch Landarbeitenden zu Gute kommen. Dazu gehören sämtliche Produktionskosten, aber auch Belastungen, die in anderen Bereichen des Nahrungssystems (Verarbeitung, Handel, Transport, Marketing etc.) anfallen. Die landwirtschaftliche Produktion macht häufig nur noch einen Bruchteil der Gesamtkosten eines Lebensmittels aus. So ist die Landwirtschaft in der EU nur noch zu rund einem Viertel an der Wertschöpfung im Nahrungssystem beteiligt.²⁶

II. Einkommenskrise

Nahrungsunsicherheit wird weniger durch die geschilderte Preiskrise als durch eine strukturelle Einkommenskrise verursacht, von der vor allem Millionen Kleinproduzierende betroffen sind. Aus Sicht des Rechts auf Nahrung käme es darauf an, das Einkommen solcher Gruppen, die unter Nahrungsunsicherheit leiden, zu erhöhen.

1. Marktkonzentration

Die ökonomische Position landwirtschaftlicher Betriebe ist durch eine hohe Marktkonzentration geschwächt worden.²⁷ So machen vier Konzerne

²⁶ Vgl. KOM 2011 (oben § 3 Fn. 76), figure 1.1 (S. 16).

²⁷ Vgl. IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54), Figure 7-8 (S. 466).

nahezu drei Viertel des Weltgetreidemarktes unter sich aus.²⁸ Dass weniger Unternehmen die Wertschöpfungsketten im Nahrungssystem dominieren,²⁹ trägt zu einer widersprüchlichen Entwicklung bei: Während die Abnahmepreise fortdauernd sinken, steigen die Endverbraucherpreise kontinuierlich an. Gerade im Hinblick auf sog. „cash crops“ (wie Kaffee, Kakao, Tee, Baumwolle und Gewürze), die überwiegend im globalen Süden angebaut werden, lässt sich dieses Auseinanderklaffen nachzeichnen.³⁰ Während z. B. ungefähr 25 Millionen Menschen im Kaffeeanbau tätig sind, wird der internationale Handel durch vier Konzerne (mit einem Marktanteil von 40%) und die Verarbeitung von vier Kaffeeröstern (mit einem Marktanteil von 45%) kontrolliert.³¹

Die sog. „Supermarktrevolution“ befeuert die Marktkonzentration im Einzelhandel. Im globalen Süden erfasste sie zunächst Lateinamerika, folgte in Asien und kürzlich in Afrika.³² Ärmere Kleinbäuerinnen und Kleinbauern sind aufgrund fehlender Infrastruktur in ländlichen Gebieten bislang kaum in Wachstumsmärkte eingebunden.³³ Dies liegt zugleich an den standardisierten Produkthanforderungen, die Kleinproduzierende ohne Unterstützung kaum einhalten können.³⁴

2. Fairer Handel

Der sog. „faire Handel“ bekennt sich ausdrücklich zum Ziel gerechter Preise. Nach der Grundsatz-Charta für den fairen Handel (2009), die von den wichtigsten Verbänden, der Fairtrade International und der World Fair Trade Organization getragen wird, sollen kurze Lieferketten und Preisga-

28 Vgl. *Murphy, S., Burch, D. and Clapp, J.* (2012): *Cereal Secrets: The world's largest commodity traders and global trends in agriculture*, S. 9.

29 Vgl. Weltbank (2008): *Weltentwicklungsbericht 2008*, S. 158ff; *Vorley, B.* (2003). *Food, Inc.: Corporate concentration from farm to consumer*.

30 Vgl. IAASTD, *Global Report 2009* (oben § 1 Fn. 54), Nr. 7.2.4.2 (S. 458); siehe auch Weltbank 2008 (Fn. 29), S. 159 mit Verweis auf *Morisset, J.* (1997): *Unfair Trade? Empirical evidence in world commodity markets over the past 25 years*.

31 Weltbank 2008 (Fn. 29), S. 159, m.w.N.

32 Ebd., S. 146ff.

33 IFAD 2011 (oben § 1 Fn. 58), S. 118ff.

34 *Cowan Schmidt, M.* (2011): *The Transformation of Food Retail and Marginalisation of Smallholder Farmers*, in: *Cordes/de Schutter* (eds.), *Accounting for Hunger*, S. 73 (76ff.).

rantien Erzeugerinnen und Erzeuger in den ärmsten Ländern der Welt ein nachhaltiges Auskommen ermöglichen.³⁵

Kern des „Fair Trade“-Konzepts ist die dauerhafte Garantie eines Mindestpreises für Agrarprodukte, der Kleinproduzierenden vor Preisverfällen am Weltmarkt schützen soll.³⁶ Nach den Verfahrensregeln von Fairtrade International ist der „Fair Trade Minimum Price“ anhand der durchschnittlichen nachhaltigen Produktionskosten zu ermitteln.³⁷ Daneben sollen Prämien für die Erfüllung von „Fair Trade“-Standards ausgezahlt werden.³⁸ Entsprechende Anforderungen sind für Kleinbauerorganisationen, die Vertragslandwirtschaft und angestellte Landarbeitende festgelegt.³⁹ Dadurch wird das Recht auf ein ausreichendes Einkommen für Bäuerinnen und Bauern durch verfahrensrechtliche Bestimmungen abgesichert.⁴⁰

Der Weltagrарbericht nennt den „fairen Handel“ neben ökologisch zertifizierten Produkten als ein alternatives Handelsmodell zur Stärkung der landwirtschaftlichen Entwicklung.⁴¹ Trotz steigender Tendenz machen „Fair Trade“-Produkte allerdings bislang nur rund einen Prozent des gesamten Weltagrарhandels aus.⁴²

B. Der Weltagrarmarkt

Das Beispiel des „fairen Handels“ verdeutlicht, dass die Ausgestaltung des Weltagrarmarktes dazu beitragen kann, die Nahrungssicherheit in ärmeren Ländern zu verbessern. Die FAO-Leitlinien (2004) und das Strategische Rahmenwerk des Weltnahrungskomitees (2013) betonen das Potenzial des internationalen Handels.⁴³ Gleichzeitig wird jeweils eine Reform des

35 Siehe Grundsatz-Charta für den Fairen Handel (2009) der Fairtrade Labelling Organizations International und World Fair Trade Organization.

36 De Schutter 2009a (oben § 4 Fn. 193), Rn. 46.

37 Siehe Fairtrade International (2014): Standard Operating Procedure Development of Fairtrade Minimum Prices and Premiums, S. 7ff. (Anhang 1).

38 Ebd., S. 4.

39 Siehe Homepage von Fairtrade International: <<http://www.fairtrade.net/our-standards.html>>.

40 Oben § 5 C II (S. 213).

41 IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54), Nr. 7.2.5.4 (S. 460).

42 De Schutter 2009a (oben § 4 Fn. 193), Rn. 46.

43 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Teil III, Rn. 6; CFS-Rahmenwerk 2013 (oben § 3 Fn. 35), C (S. 19).

WTO-Rechts gefordert.⁴⁴ Das Rahmenwerk macht den Mangel eines offenen, nicht-diskriminierenden, gerechten, unverfälschten, transparenten, multinationalen Marktsystems, das die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in Entwicklungsländern fördern könnte, für die weltweite „food insecurity“ sogar mitverantwortlich.⁴⁵

Im Folgenden sollen die Chancen und Risiken des Weltagrarhandels anhand des Übereinkommens über die Landwirtschaft der Welthandelsorganisation (1994) dargelegt werden. Zwar kann der Annahme, der freie internationale Warenaustausch würde automatisch zu einer wechselseitigen Bereicherung aller Länder führen, die Asymmetrie zwischen Exportmärkten für Industriegüter und Rohstoffe (zu denen Agrargüter zählen) entgegengehalten werden. Denn die internationale Arbeitsteilung zwischen sog. „Industriestaaten“ und „Entwicklungsländern“ ist für letztere weniger vielversprechend, weil nur der Markt für industriell gefertigte Produkte dynamisch wächst, während die Nachfrage nach Rohstoffen kaum zunimmt.⁴⁶ Gleichwohl ist unbestritten, dass gerade die ärmsten Länder, in denen die Landwirtschaft der zentrale Wirtschaftssektor ist, von verstärkten Agrarexporten profitieren könnten.

Die Abschottung durch Agrarzölle sowie die Förderung der eigenen Landwirtschaft in den OECD-Staaten gilt als wesentlicher Grund, weshalb ärmere Länder ihre komparativen Vorteile im Agrarbereich nicht ausschöpfen können.⁴⁷ So schätzt die Weltbank (2008), dass die „Entwicklungsländer“ von einer umfassenden Liberalisierung des Weltagrarmarkts profitieren und ihre Agrarexporte um 9% steigern könnten.⁴⁸ Nach dem Weltagrarbericht ist der Abbau der Agrarunterstützungen im globalen Norden mit Blick auf die Rohstoffe Zucker, Erdnüssen und Baumwolle prioritär, weil ärmere Länder in diesen Bereichen besonders wettbewerbsfähig seien.⁴⁹

44 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Teil III, Rn 8 u. 9; CFS-Rahmenwerk 2013 (oben § 3 Fn. 35), C lit. h (S. 19).

45 CFS-Rahmenwerk 2013 (oben § 3 Fn. 35), Rn. 15 (b) iii): „Lack of an open, non-discriminatory, equitable, distortion-free, transparent multilateral trading system that promotes agriculture and rural development in developing countries could contribute to world food insecurity.“

46 Vgl. Shaw 2007 (oben § 2 Fn. 48), S. 66ff u. 427f.

47 Vgl. IASSTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54), Nr. 7.2.4.1 (S. 456f.); Weltbank 2008 (Fn. 29), S. 112ff.; IFAD 2011 (Fn. 58), S. 121.

48 Weltbank 2008 (Fn. 29), S. 123.

49 IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54), Nr. 7.2.3 (S. 453).

I. Das WTO-Agrarabkommen

Das Übereinkommen über die Landwirtschaft der Welthandelsorganisation von 1994, das den schrittweisen und partiellen Abbau bestehender Handelszölle, interner Stützungsmaßnahmen und Exportsubventionen mit Blick auf eine weite Liste an Agrarprodukten vorsieht, stellt einen ersten Schritt in Richtung einer umfassenden Liberalisierung des Weltagrarhandels dar.⁵⁰

Schon die Präambel des Agreement on Agriculture (AoA) betont das Konzept der besonderen und differenzierten Behandlung,⁵¹ das sich in unterschiedlichen Regelungen für die Gruppe der „Industriestaaten“, der „Entwicklungsländer“ und der „am wenigsten entwickelten Länder“ niederschlägt. Zu letzterer Gruppe der Least Developed Countries (LDCs) gehören 48 Länder, die eine geringe Wirtschaftsleistung und kaum Devisenreserven aufweisen.⁵² Die Bevorzugung ärmerer Staaten äußert sich im Wesentlichen in geringeren Abbaugeboten und einem längeren Durchführungszeitraum.⁵³ Während die „developed countries“ ihre Senkungspflichten im bis 2000 zu erfüllen hatten, wurden den „developing countries“ vier weitere Jahre (bis 2004) zugesprochen, um ihren Senkungspflichten nachzukommen.⁵⁴ Die LDCs wurden von jeglicher Senkungspflicht befreit.⁵⁵ Da die Abbaupflichten an das historische Ausgangsniveau zwischen 1986 und 1990 anknüpfen, in dem die OECD-Länder bereits proportional hohe Zölle bzw. Subventionsprogramme implementiert hatten, können diese im Ergebnis einen Großteil ihrer Schutzmaßnahmen fortführen.⁵⁶

50 Agreement on Agriculture – Übereinkommen über die Landwirtschaft, 15.04.1994, ABl. 1994 Nr. L 336 v. 23.12.1994, S. 22 [im Folgenden: AoA].

51 Abs. 5 der Präambel des AoA.

52 UN List of LDCs, abrufbar unter: <www.unohrrls.org/>.

53 Art. 15 I, II Satz 1 AoA.

54 Festsetzungen in den Verpflichtungslisten (*schedules*) der WTO-Mitglieder, siehe WTO (2015): Understanding the WTO, 5. Auflage, S. 28.

55 Art. 15 II Satz 2 des AoA.

56 Kritisch *de Schutter, O.* (2011a): International Trade in Agriculture and the Right to Food, in: Cordes/ders. (eds.), Accounting for Hunger, S. 146.

1. Marktzugang

Die erste Säule des Agrarabkommens betrifft den Marktzugang. Alle Mitglieder sollen bestehende Importbeschränkungen (wie Quotenregelungen, Mindesteinfuhrpreise etc.) gemäß Art. 4 AoA in Zölle umwandeln (*tariffication*). Während die „developed countries“ ihre Zölle um 36% senken mussten, lag die Abbaupflicht der „developing countries“ bei 24%.⁵⁷ Damit hat das AoA erstmals transparente Regeln für den Marktzugang geschaffen, ohne jedoch letztlich zu einem signifikanten Abbau von Zöllen beizutragen.⁵⁸

Zu Recht wird kritisiert, dass Zollanpassungen (*tariff escalations*) unbeschränkt möglich sind. Somit ist es erlaubt, einseitig allein die Zölle für Agrarrohstoffe zu senken und gleichzeitig die Zölle für verarbeitete Agrarprodukte weiterhin hoch zu halten. Diese Skalierung erschwert es gerade „Entwicklungsländern“ eigene verarbeitende Betriebe aufzubauen und dadurch eine höhere Wertschöpfung zu erzielen.⁵⁹

2. Interne Stützungen

Die zweite Säule des Agreement on Agriculture betrifft den Bereich der internen Stützungen.

In die sog. „gelbe Box“ (*amber box*) der abzubauenen Stützungsmaßnahmen gehören Maßnahmen zur Preisstützung oder produktionsbezogene Beihilfen.⁶⁰ Während die „developed countries“ ihre Subventionen um 20% senken mussten, lag die Abbaupflicht der „developing countries“ bei 13,3%.⁶¹ Unbenommen bleibt das Recht jedes Mitglieds, Unterstützungen bis zu einer bestimmten Obergrenze beizubehalten (Art. 6 IV AoA): Mit Blick auf produktbezogene Beihilfen liegt der „de minimis“-Schwellenwert für „Industriestaaten“ bei einem Betrag von weniger als 5% des Wertes des entsprechenden Erzeugnisses. Sonstige Stützungen sind ebenfalls zulässig, soweit sie 5% des Gesamtwertes der landwirtschaftlichen Erzeu-

⁵⁷ Festsetzungen in den Verpflichtungslisten, siehe WTO 2015 (Fn. 54), S. 28.

⁵⁸ McMahon, J. A (2006): The WTO Agreement on Agriculture: A Commentary, S. 62.

⁵⁹ Vgl. Kritik von de Schutter 2011a (Fn. 56), S. 145.

⁶⁰ Art. 6 I i.V.m. Anhang 3 des AoA.

⁶¹ Festsetzungen in den Verpflichtungslisten, siehe WTO 2015 (Fn. 54), S. 28.

gung nicht überschreiten. Für „Entwicklungsländer“ sind Stützungen zu entsprechenden Anteilen von 10% möglich.

Außerdem existieren zahlreiche Ausnahmeregelungen, wonach bestimmte Unterstützungsformen nicht unter die generelle Abbaupflicht fallen. In die sog. „grüne Box“ (*green box*) fallen „entkoppelte“ Direktzahlungen, die an historische Produktionen oder Einkommen anknüpfen.⁶² Zudem sind Einkommensunterstützungen, die Erfüllung von Umweltauflagen voraussetzen, erlaubt.⁶³ Schließlich fallen Stützungszahlungen, die an Produktionsbeschränkungen geknüpft sind, in die sog. „blaue Box“ (*blue box*), die ebenfalls zulässige Förderungen bezeichnet, die nicht abgebaut werden müssen.⁶⁴

Die Vereinigten Staaten und die Europäische Union haben ihre Förderungssysteme größtenteils auf die geschilderten erlaubten Formen umgestellt.⁶⁵ Obwohl der Agrarsektor in den „Industriestaaten“ nur noch einen geringen Anteil am Brutto-Inlandsprodukt ausmacht, sind die Subventionen in diesen Ländern weiterhin überproportional hoch. Sie betrugen in den OCED-Staaten im Jahr 2013 an die 258 Milliarden US-Dollar und machten damit rund ein Fünftel der Einkünfte von Landwirtinnen und Landwirten aus.⁶⁶

3. Exportsubventionen

Die dritte Säule des Agrarübereinkommens betrifft die Subventionierung von Exporten.⁶⁷ Den „Industriestaaten“ wurden produktbezogene Senkungspflichten auferlegt. Sie mussten die Exportsubventionen in der Menge um mindestens 21% und mit Blick auf die Ausgaben um mindestens 36% senken.⁶⁸

Die WTO-Mitglieder haben sich erst im Dezember 2005 in Hongkong geeinigt, die Ausfuhrsubventionen im Agrarbereich bis 2013 vollständig

62 Anhang 2 VI des AoA.

63 Anhang 2 XII des AoA.

64 Art. 6 V des AoA.

65 Vgl. Mersing, J. (2011): How to Phase Out Rich Countries Agricultural Subsidies Without Increasing Hunger in the Developing World, in: Cordes/De Schutter (eds.), *Accounting for Hunger*, S. 193 (198).

66 OECD (2014): *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation*, OECD Countries.

67 Art. 3 III i.V.m. Art. 9 AoA.

68 Festsetzungen in den Verpflichtungslisten, siehe WTO 2015 (Fn. 54), S. 28.

abzuschaffen.⁶⁹ Wie auf der WTO-Ministerkonferenz in Bali, die im September 2013 stattfand, festgestellt wurde, konnte dieses Ziel bislang jedoch nicht vollständig erreicht werden.⁷⁰

II. Unterstützung von Netto-Nahrungsimporturen und LDCs

Das WTO-Agrarabkommen, das sich in seiner Präambel zum langfristigen Ziel eines marktorientierten und fairen Agrarhandelssystems bekennt, ist nicht blind gegenüber der Verwundbarkeit von nahrungsimportierenden Ländern und der Wettbewerbsschwäche der „am wenigsten entwickelten Länder“. Bereits in der Marrakesch-Entscheidung von 1994, auf die das Agreement on Agriculture Bezug nimmt (Art. 16 AoA), haben die Mitglieder versprochen, Mechanismen einzuführen, um die zu befürchtenden negativen Effekte der Handelsliberalisierung für die Least Developed Countries (LDCs) und die Net Food-Importing Developing Countries (NFIDCs) abzuschwächen.⁷¹

Generell wurde angenommen, dass ein Abbau von Agrarsubventionen und -zöllen zu Preissteigerungen an den Weltagrarmärkten führen würde. So schätzte die Weltbank, dass die Weltpreise in Folge einer umfassenden Liberalisierung unverarbeiteter Agrarprodukte insgesamt um 5,5% steigen könnten.⁷² Auf makroökonomischer Ebene verschlechtern steigende internationale Nahrungspreise die Handelsbilanz von Ländern, die Netto-Importeure von Nahrung sind.⁷³ Angesichts stagnierender Weltagrarpreise haben viele Länder des globalen Südens ihre Landwirtschaft vernachlässigt und sich seit den 1990er Jahren zu Netto-Importeuren von Nahrung entwickelt.⁷⁴ Im Juli 2014 waren nach Ermittlungen des Global Information and Early-Warning System insgesamt 33 Staaten auf internationale Unterstützung angewiesen.⁷⁵

69 WTO Ministerial Conference, 22.12.2005, WT/MIN(05)/DEC, Rn. 6.

70 WTO Ministerial Conference, 11.09.2013, WT/MIN(13)/40 or WT/L/915, Rn. 2.

71 Marrakech Ministerial Decision on Measures Concerning the Possible Negative Effects of the Reform Programme on the Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries.

72 Vgl. Weltbank 2008 (Fn. 29), S. 122.

73 Vgl. Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), Rn. 31.

74 FAO (2013): Statistical Yearbook: World Food and Agriculture, Part 3 – trade, S. 150.

75 FAO (2014): Crop Prospects and Food Situation, No. 2, July.

1. Die Konvention über Nahrungszusammenarbeit

Der Impuls, der von der Marrakesch-Entscheidung ausging, findet seinen Niederschlag in der Konvention über Nahrungszusammenarbeit von 1999.⁷⁶ Dieses Abkommen, das im Januar 2013 in Kraft getreten ist, löst das Nahrungshilfe-Übereinkommen von 1967 ab. In der neuen Konvention verpflichten sich die Vertragsstaaten zur Leistung einer jährlichen Mindesteinlage, die in einer Währungseinheit oder in Form von Warenlieferungen bestimmt werden kann.⁷⁷ Die Food Assistance Convention enthält einen weiten Prinzipienkatalog (Art. 2), der Anforderungen an die Ausgestaltung internationaler Nahrungshilfen bestimmt, die sich schon in den FAO-Leitlinien (2004) finden.⁷⁸ So sollen lokale und regionale Warenankäufe bevorzugt werden. Früher haben Geberländer im Rahmen von Nahrungshilfen Getreideüberschüsse an notbedürftige „Entwicklungsländer“ geliefert und damit zugleich ihrem heimischen Agrarsektor einen neuen lukrativen Absatzmarkt verschafft.⁷⁹

In seiner Kommentierung des Rechts auf Nahrung fordert der UN-Sozialausschuss alle Vertragsstaaten des IPwskR dazu auf, im Einklang mit dem internationalen Recht entsprechend ihren Möglichkeiten einen Beitrag zur Katastrophenhilfe und humanitären Hilfe zu leisten.⁸⁰ Die größten Geber für das Jahr 2013 sind die Vereinigten Staaten (mit 1,6 Mrd. US-Dollar), Kanada (mit 250 Mio. kanadischen Dollar) und die EU (mit 200 Mio. Euro).⁸¹ Die zugesagten Beiträge liegen insgesamt jedoch weit unter dem Bedarf des World Food Programmes, das von diesem allein für das Jahr 2011 auf 7 Milliarden US-Dollar beziffert wurde.⁸²

2. Entwicklungszusammenarbeit

Die Marrakesch-Entscheidung stellte den Least Developed Countries (LDCs) zudem gezielte Unterstützungsleistungen zur Steigerung der Pro-

76 Food Assistance Convention v. 25.04.2012, UNTC Chapter XIX, Nr. 48.

77 Vgl. Art. 5 der Food Assistance Convention.

78 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Leitlinie 15, Teil 3, Nr. 13.

79 Vgl. von Oppeln, C. (2011): Abkommen gegen Hungerkrisen. Eine Reform der Nahrungsmittelhilfe-Konvention ist dringend geboten, S. 2.

80 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 38.

81 Food Assistance Committee (2013): Food Assistance Convention.

82 Vgl. Ziegler 2012 (oben § 3 Fn. 187), S. 195.

duktivität ihrer Agrarsektoren in Aussicht. Tatsächlich ist der Anteil an offizieller Entwicklungshilfe für die Agrarwirtschaft seit 1979 kontinuierlich gefallen und lag im Jahr 2004 nur noch bei 3,5%.⁸³ Die LDCs sind bis heute kaum wettbewerbsfähig: Die durchschnittliche Pro-Kopf-Produktivität im Agrarsektor der LDCs entspricht nur 7% derjenigen anderer „Entwicklungsländer“ und nur 3% der Leistung von landwirtschaftlichen Betrieben in „Industriestaaten“.⁸⁴

Im Rahmen des Berichtsverfahrens rügt das Komitee reiche Vertragsstaaten wie Deutschland, die weniger als 0,7% ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) für offizielle Entwicklungshilfe bereitstellen.⁸⁵ Damit knüpft das CESC-R an ein Versprechen der sog. „entwickelten Länder“ an, das seit 1970 besteht⁸⁶ und sowohl durch den „Monterrey-Konsensus“ (2002) als auch durch die FAO-Leitlinien zum Recht auf Nahrung (2004) bekräftigt wurde.⁸⁷ Letztere betonen zudem das seit 2001 bestehende Versprechen der Industrienationen, die für die „am wenigsten entwickelten Länder“ gewährte „official development assistance“ auf 0,15 bis 0,20% des BIP zu erhöhen.⁸⁸ Die OECD-Länder sind bis heute weit davon entfernt, dieses Ziel zu erreichen.⁸⁹

3. Zollpräferenzen

Einseitige Präferenzsysteme wie das „Alles Außer Waffen“-Programm der Europäischen Union, die Agrarimporte aus LDCs zollfrei stellen, reichen kaum aus, um die Agrarwirtschaft in diesen Ländern ausreichend anzukurbeln. Obwohl es sich bei der EU um die Region handelt, die am meisten

83 Vgl. Weltbank 2008 (Fn. 29), S. 48.

84 So mit Blick auf den Zeitraum 2009-2011 UNCTAD (2013): The Least Developed Countries Report, Chart 20A (S. 57).

85 CESC-R, Concluding Observations – *Germany* 2011 (oben § 5 Fn. 40), Rn. 33.

86 UNGA, Resolution v. 24.10.1970, International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade, A/RES/25/2626, Rn. 43.

87 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Teil III: Nr. 12.

88 Brussels Declaration, Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, Belgium, 14-20 May 2001, Rn. 7.

89 Im Jahre 2011 wurde mit 133,5 Milliarden US-Dollar ein durchschnittlicher Wert an offizieller Entwicklungshilfe von lediglich 0,31 % des BIP erreicht, siehe MDG Gap Task Force (2012): Millennium Development Goal 8 - The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality, S. 8.

Agrarprodukte einkauft, machen die Einfuhren aus den LDCs nur ca. 2,7% der Gesamtagrarimporte aus.⁹⁰

Der Mechanismus der Zollpräferenz funktioniert nur, solange die „Industriestaaten“ ihre Märkte in erheblichem Maße schützen, so dass ärmere Länder durch einseitige Zollsenkungen überhaupt privilegiert werden.⁹¹ Für tropische Produkte greift der Mechanismus kaum, weil diese in den OECD-Staaten meist nicht durch Zölle belastet werden.⁹² Höherwertige Produkte sind häufig von Zollfreistellungen ausgenommen.⁹³ Zudem fehlt es an sozialen und ökologischen Mindeststandards, welche die Lage von Kleinproduzierenden und Landarbeitenden in den Anbauländern gezielt verbessern könnten. So kritisieren NGOs, dass der privilegierte Zugang für Agrarrohstoffe aus LDCs sogar Menschenrechtsverletzungen in den Exportsektoren dieser Länder wie Kambodscha befördere.⁹⁴

III. Ausreichender Handlungsspielraum für nahrungsunsichere Länder?

Nachdem aufgezeigt wurde, dass das der Marrakesch-Entscheidung inne wohnende Versprechen, die Lage der nahrungsimportierenden Ländern unter den „Entwicklungsländern“ und der „am wenigsten entwickelten Länder“ im globalen Agrarsystem durch internationale Unterstützung und Koordinierung zu verbessern, bislang nur ansatzweise verwirklicht wurde, bleibt zu fragen, ob das WTO-Agrarabkommen zumindest einzelnen Staaten einen ausreichenden Handlungsspielraum belässt, um die eigene Landwirtschaft zu fördern und eine umfassende Nahrungssicherheitspolitik zu implementieren.

90 Europäische Kommission (2013): Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, 31.10, SWD (2013) 456 final, S. 125.

91 Dazu aus Sicht der AKP-Staaten, *Goodison, P.* (2007): The CP Experience of Preference Erosion in the Banana and Sugar Sectors: Possible Policy Responses to Assist in Adjusting to Trade Changes, in: ICTSD (ed.), ICTSD Project on Tropical Products.

92 *Brenton, P & Ikezuki, T.* (2005): The Impact of Agricultural Trade Preferences, with particular Attention to the Least-Developed Countries, in: Aksoy/Beghin (eds.), *Agricultural Trade and Developing Countries*, S. 55.

93 Ebd., kritisch ebenfalls de Schutter 2011a (Fn. 56), S. 145.

94 FIAN Deutschland (2014): Landgrabbing in Kambodschas Zuckerrohrplantagen, S. 14.

1. Nahrungsautonomie

Angesichts tendenziell steigender und zunehmend schwankender Weltagrarpreise hat das Ziel der Nahrungsautonomie einen neuen Stellenwert bekommen. Dieses Ideal ist nicht erst erreicht, wenn ein Land nahrungsautark ist, weil es keine Nahrungsmittel importieren muss. Vielmehr verlangt das Ziel der Nahrungsautonomie lediglich, dass die interne Nachfrage nach Grundnahrung überwiegend durch die inländische Produktion gedeckt werden kann. Als grober Maßstab kann auf die Handelsposition abgestellt werden: Ein Land, das insgesamt Netto-Importeur von Nahrungsmitteln ist, gilt als nahrungsdefizitär.⁹⁵

Der frühere Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung Olivier de Schutter empfiehlt, eine exzessive Abhängigkeit von internationalen Nahrungsmärkten zu vermeiden.⁹⁶ Gerade ärmere „Entwicklungsländer“ sollten sich nicht dauerhaft auf billige Nahrungsimporte verlassen.⁹⁷ Grundsätzlich können billige Agrarimporte zwar positive Auswirkungen auf die Zugänglichkeit von Nahrung haben. Eine erhebliche Importabhängigkeit kann jedoch fatale Folgen haben, wenn die Weltagrarpreise unerwartet stark ansteigen und damit die Kosten für Importe und Lebensmittel in die Höhe schnellen. Soweit ein Ungleichgewicht im Nahrungshandel nicht durch Exportüberschüsse, die in anderen Wirtschaftssektoren erzielt werden, ausgeglichen werden kann, besteht ein Verschuldungsrisiko.⁹⁸

Umgekehrt macht eine starke interne Nahrungsproduktion ein Land unabhängiger von internationalen Agrarmärkten, schwankenden Weltmarktpreisen und möglichen Exportrestriktionen anderer Staaten.⁹⁹ Schließlich kann das Wachstum im Agrarsektor in den „Entwicklungsländern“ immer noch überdurchschnittlich zur Armutsreduzierung beitragen. Dies gilt sowohl für „Agrarstaaten“, die vor allem in Subsahara-Afrika angesiedelt sind, als auch für „Transformationsländer“ wie China und Indien und „ur-

95 Die große Mehrheit aller Länder (131 von 196 Staaten) ist Netto-Nahrungsimporteur, siehe Ng, F. & Aksoy, M. A. (2008): Who are the Net Food Importing Countries?, S. 6.

96 De Schutter, O. (2009b): Mission to the World Trade Organization, February, A/HRC/10/5/Add.2, Rn. 42.

97 De Schutter 2011a (Fn. 56), S. 142.

98 Generell Krugmann, P. R. & Obstfeld, M. (2009): Internationale Wirtschaft, Theorie und Politik der Außenwirtschaft, 8. Auflage, Nr. 12.2.6.

99 Vgl. Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), Rn. 12-14; HLPE, *Price volatility* 2011 (oben § 3 Fn. 45), S. 45ff. (m.w.N).

banisierte Länder“, die größtenteils in Osteuropa und Lateinamerika zu finden sind.¹⁰⁰ Besonders in „agrarian states“ kann die Landwirtschaft einen signifikanten Beitrag zum Gesamtwachstum leisten.¹⁰¹ Das Segment der Grundnahrungsmittel ist typischerweise der größte Subsektor, der überwiegend für den Inlandsmarkt produziert.¹⁰² Deshalb tragen Produktivitätssteigerungen in diesem Bereich signifikant zur Senkung von Lebensmittelpreisen bei.¹⁰³

Vor dem Hintergrund der gehobenen Bedeutung der Nahrungsautonomie berücksichtigt die Welternährungsorganisation (FAO) seit 2012 volkswirtschaftliche Indikatoren Messung der Stabilitätsdimension, die den Grad an „food autonomy“ eines Landes abbilden. So wird das Verhältnis von Nahrungsimporten zu allgemeinem Warenexporten beobachtet.¹⁰⁴ Des Weiteren werden Pro-Kopf Schwankungen der inländischen Agrarproduktion in den Blick genommen, um kurzfristige Nahrungsengpässe sichtbar zu machen.¹⁰⁵ Bedeutsam ist vor allem der Indikator der Importabhängigkeit bei Getreide (Weizen, Mais, Reis).¹⁰⁶ Dieses macht rund die Hälfte des weltweiten Nahrungskonsums aus.¹⁰⁷ In einigen Ländern, in denen viel Reis konsumiert wird, trägt Getreide sogar bis zu 80% zur Ernährungsgrundlage bei.¹⁰⁸ Gleichzeitig ist die Importabhängigkeit vieler „Entwicklungsländer“ in diesem Segment besonders hoch: So bezieht der afrikanische Kontinent insgesamt ein Viertel seines Getreidebedarfs aus Drittstaaten.¹⁰⁹ Gerade die steigende Nachfrage nach Weizen hat das Agrardefizit der „developing countries“ erhöht.¹¹⁰

100 Weltbank 2008 (Fn. 29), S. 34ff.

101 Ebd., S. 3 u. 36ff.

102 Ebd., S. 36.

103 Ebd., S. 38.

104 FAO, SOFI 2012 (oben § 3 Fn. 174), Table A.2.2, Annex 2 (S. 54): „Value of food imports over total merchandise exports.“

105 Ebd.: „Per capita food production variability/Per capita food supply variability.“

106 Ebd.: „Cereal import dependency ratio.“

107 FAO (2006b): Prospects for food, nutrition, Interim report, chapter 2, S. 22.

108 Ebd.

109 IAASTD, Global Report 2009 (oben § 1 Fn. 54), Nr. 7.2.3.

110 Über die Hälfte des gestiegenen Bedarfs wurde (zwischen 1970 bis 2010) durch Importe abgedeckt, ebd., S. 151.

2. Ausnahmegesetze im AoA

Nach der Präambel des Agreement on Agriculture (AoA) sollen nicht-handelsbezogene Anliegen wie Nahrungssicherheit berücksichtigt werden. Es ist jedoch fraglich, ob das AoA nahrungssicheren Ländern einen ausreichenden Spielraum belässt, um einen Zustand der Nahrungsautonomie zu fördern.

a. Zölle

Kritisch zu sehen ist, dass die „am wenigsten entwickelten Länder“ ebenfalls verpflichtet sind, keine neuen Marktzugangshindernisse zu schaffen (Art. 4 II AoA). Damit werden diese Länder daran gehindert, neue Zölle einzuführen, um ihre Landwirtschaft zu schützen und höhere Steuereinnahmen zu erzielen.

Zudem ist die Berufung auf die „besondere Schutzklausel“ (Art. 5 I AoA) den meisten „Entwicklungsländern“ versperrt.¹¹¹ Das Verfahren der „besonderen Behandlung“, das eine Ausnahme für sensible Produkte von der Pflicht zur Zollsenkung ermöglichte, ist nach Ablauf der Durchführungsperiode nur noch von historischer Bedeutung.¹¹²

b. Unterstützung von Kleinproduzenten

Außerdem sind spezifische Förderprogramme für kleinbäuerliche Betriebe nur eingeschränkt von der Senkungspflicht ausgenommen. Die „Developing Countries Green Box“ erlaubt zwar die Förderung landwirtschaftlicher Betriebsmittel, die Erzeugern mit geringen Einkommen zur Verfügung gestellt werden (Art. 6 II AoA). Sonstige Unterstützungen, die nicht den Zugang zu Saatgut, Düngemitteln und anderen Betriebsmitteln erleichtern, sind jedoch nicht erfasst und müssen grundsätzlich gesenkt werden.

Auch die „am wenigsten entwickelten Länder“, die keinen Abbaupflichten unterliegen, sind verpflichtet, die Obergrenze für interne Unterstützungen (Art. 6 IV AoA) zu beachten und dürfen keine Unterstützung

¹¹¹ Unten § 9 C II 2 b (S. 308).

¹¹² Art. 4 II i.V.m. Anhang 5 AoA.

einführen, die mehr als 10% des Gesamtwerts des geförderten Agrarrohstoffs bzw. 10% der Gesamtproduktion ausmacht.¹¹³

c. Nahrungsreserven

Auch die Einrichtung von Nahrungsreserven kann in Konflikt mit dem Agreement on Agriculture geraten. Zwar fallen in den Anwendungsbereich der „grünen Box“ auch Ausgaben für das Anlegen von Vorräten oder der Lagerhaltung als Bestandteil eines Ernährungssicherungsprogramms (Anhang 5 III AoA). Zugleich sind Ausgaben für interne Nahrungshilfen nicht zu senken (Anhang 5 IV AoA). Voraussetzung ist jedoch in beiden Fällen, dass die Kosten transparent gemacht und beim Ankauf von Nahrung die üblichen Marktpreise beachtet werden.

Werden Ankaufspreise gezielt beeinflusst, um Kleinproduzierende vor einem Preisverfall zu schützen, unterliegt die Differenz zum Marktpreis der Senkungspflicht.¹¹⁴ Damit werden die Handlungsspielräume mit Blick auf ein Instrument begrenzt, das ein geeignetes Mittel zur Stabilisierung turbulenter Agrarmärkte ist. Nahrungsreserven können Preisentwicklungen abdämpfen, wenn Agrarprodukte in Zeiten niedriger Preise angekauft und in Perioden erhöhter Preise verkauft werden.¹¹⁵ Länder, die zum Zeitpunkt des Ausbruchs der Nahrungskrise 2007/2008 über ausreichende Reserven und wohldefinierte Einsatzregeln verfügten, waren besser in der Lage, ihre inländischen Nahrungspreise zu stabilisieren.¹¹⁶

Ob das indische Public Distribution System, das den Nahrungszugang für Millionen arme Haushalte erleichtert, der vom WTO-Recht geforderten Marktförmigkeit gerecht wird, ist umstritten. Die Mitglieder haben sich kürzlich zumindest auf die Einhaltung bestimmter Transparenzpflichten geeinigt.¹¹⁷ Bis zum Abschluss einer endgültigen Einigung über die Konditionen zulässiger Nahrungsreserven soll kein Streitschlichtungsverfahren eingeleitet werden.

¹¹³ Art. 7 II lit. b des AoA.

¹¹⁴ Anhang 5, Fußnote 1 AoA.

¹¹⁵ HLPE, *Social protection* 2012 (oben § 3 Fn. 38), Nr. 2.6 (S. 41f.).

¹¹⁶ HLPE, *Price volatility* 2011 (oben § 3 Fn. 45), S. 67.

¹¹⁷ WTO Ministerial Conference, 11.12.2013, WT/MIN(13)/38 WT/L/913; WTO General Council, 28.11.2013, WT/L/939.

C. Umweltkrise

Nachdem die Bedeutung des Weltagrarhandels herausgearbeitet und die Ausrichtung des WTO-Abkommens über die Landwirtschaft kritisiert wurde, weil dieses primär eine schrittweise Liberalisierung bezweckt, ohne die Position ärmerer Länder und nahrungsunsicherer Menschen gezielt zu verbessern, werden in diesem Abschnitt die ökologische Aspekte der Hungerkrise behandelt. So wird der Trend zu steigenden und schwankenden Nahrungspreisen zu einem Großteil auf die zunehmende Nachfrage nach Agrarrohstoffen und eine schleichende Verknappung natürlicher und fossiler Ressourcen zurückgeführt. Die führenden Gremien der internationalen Nahrungssicherheitspolitik und -wissenschaft machen für die extreme Volatilität der Agrarmärkte Umweltfaktoren wie das Bevölkerungswachstum, den steigenden Ölpreis, sinkende Agrarreserven, klimatische Veränderungen, eine stagnierende Produktivität und Ressourcenknappheit verantwortlich.¹¹⁸

I. Großflächige Landinvestitionen

Die Umweltkrise manifestiert sich schon heute auf lokaler Ebene in großflächigen Agrarprojekten, die nicht-industrielle Nutzungsformen verdrängen. Seit der Preiskrise 2007/2008 sichern sich finanzstarke Staaten und Unternehmen den Zugriff auf Bodenressourcen. Die NGO Grain veröffentlichte bereits im Oktober 2008 eine Liste von 100 Landgeschäften im globalen Süden und kritisierte, dass lokale Gemeinschaften verdrängt und damit ihrer Lebensgrundlage beraubt würden.¹¹⁹ Weltweite Aufmerksamkeit erregte der Plan des südkoreanischen Unternehmens Daewoo, in Madagaskar auf einen Schlag an die 1,3 Millionen Hektar Land zu pachten.¹²⁰

Großflächige Landgeschäfte können zwar grundsätzlich auch positive Auswirkungen für die lokale Bevölkerung haben, soweit Arbeitsplätze geschaffen oder kleinbäuerliche Betriebe eingebunden werden.¹²¹ Wie die Weltbank indes als Ergebnis ihrer eigenen Feldstudien feststellen musste,

118 Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), Rn. 18-24.

119 Grain (2008): Seized! The 2008 land grab for food and financial security, S. 9.

120 Dazu *de Schutter, O.* (2011b): Mission to Madagascar. Report of the Special Rapporteur on the right to food, A/HRC/19/59/Add.4, 26 December, Rn. 24.

121 Vgl. Deininger & Byerlee 2011 (Fn. 74), S. 34 und 38.

wurden die Erwartungen der Betroffenen häufig enttäuscht und die Projekte führten zum Teil sogar zu einer Verschlechterung der lokalen Nahrungssicherheit.¹²² Das FAO-Expertengremium HLPE stellt nach Auswertung der verfügbaren Studien fest, dass die negativen Effekte landwirtschaftlicher Großprojekte bislang überwiegen.¹²³ Namentlich sei es häufig zu Verdrängung von Kleinproduzierenden und erheblichen Umweltschäden gekommen.¹²⁴

1. Mangelnde Transparenz

Eine FAO-Studie bemängelt die fehlende Transparenz von „land deals“ in Afrika.¹²⁵ Der Umfang wurde mit Blick auf fünf untersuchte Länder auf nahezu 2,5 Millionen Hektar Land geschätzt.¹²⁶ Um die Informationslücke zu schließen, rief eine Allianz aus zivilgesellschaftlichen Organisationen die Datenbank „Land Matrix“ ins Leben. Die Online-Plattform dokumentiert auf Grundlage von Medienberichten und Fallstudien derzeit mehr als 1000 Landdeals, die seit 2000 abgeschlossen wurden und insgesamt eine Fläche von mehr als 38 Millionen Hektar Land ausmachen.¹²⁷ Eine erste Auswertung ergab, dass betroffene Gemeinschaften vielfach nicht oder nur unvollständig konsultiert wurden.¹²⁸ In 40 Fällen sei es mit Blick auf Projekte, die eine Fläche von 200.000 Hektar Land überschreiten, zu Verreibungen gekommen.¹²⁹

122 Ebd., S. 71.

123 HLPE, *Land tenure* 2011 (oben § 3 Fn. 82), Nr. 4.4.

124 Ebd., Nr. 4.3.1 und 4.3.3.

125 Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R. and Keeley, J. (2009): Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa.

126 Untersucht wurden Äthiopien, Ghana, Madagaskar, Mali und Sudan, ebd., Figure 2.10 (S. 51).

127 The Land Matrix Global Observatory. International Land Coalition et al., abrufbar unter <www.landmatrix.org> (Stand Januar 2015).

128 In 51 der insgesamt 86 ausgewerteten Projekte fanden keine Konsultationen bzw. in 29 nur geringe Anhörungen statt, Anseeuw, W., Boche, M., Breu, T. et al. (2012): Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South, Analytical Report based on the Land Matrix, Number 1, Figure 25 (S. 40).

129 Ebd., Figure 26 (S. 42).

2. Menschenrechtliche Mindestanforderungen

Die Leitlinien des Welternährungskomitees über eine verantwortliche Landnutzungspolitik (2012) enthalten mit Blick auf großflächige Landinvestitionen (*large-scale land acquisitions*) eine Reihe von Empfehlungen, die menschenrechtliche Standards wiedergeben.¹³⁰ Danach soll der Territorialstaat generell transparente Regeln über den Umfang, den Zuschnitt und die Natur erlaubter Übertragungen von Landrechten erlassen.¹³¹ Zudem sollen Schutzmaßnahmen für legitime Landnutzungsrechte vorgesehen werden.¹³² Genannt wird beispielsweise die Festlegung von Obergrenzen, die nicht bzw. nur mit Zustimmung des Parlamentes überschritten werden dürfen.

Ein zentrales Gebot ist die Durchführung einer vorherigen Folgenabschätzung durch eine unabhängige Stelle.¹³³ Diese soll alle Auswirkungen auf Landrechte, die Nahrungssicherheit, die progressive Verwirklichung des Rechts auf Nahrung, die Lebensgrundlagen Betroffener sowie die Umwelt ermitteln. Hervorgehoben wird die Pflicht zur Identifizierung legitimer Landrechte, die durch Investitionen nicht gefährdet werden dürfen.¹³⁴ Die Implementierungen von Vereinbarungen mit Investoren soll überwacht, Beschwerdeverfahren ermöglicht und erforderlichenfalls Korrekturmaßnahmen ergriffen werden.¹³⁵ Alle betroffenen Landnutzenden sind vor Abschluss der Investitionsvereinbarungen zu konsultieren und in die Entscheidungsprozesse einzubinden.¹³⁶ Enteignungen müssen öffentliche Zwecke verfolgen.¹³⁷ Reine Profitinteressen des Investors reichen nicht. Investitionen sollten den Zielen der Armutsbekämpfung, der Förderung und Sicherung lokaler Systeme von Nahrungsproduktion sowie der Schaffung von Arbeitsplätzen dienen.¹³⁸ Im Enteignungsfall sind Inhaberinnen und Inhaber legitimer Landnutzungsrechte im Einklang mit dem nationalen Recht prompt und gerecht zu entschädigen.¹³⁹

130 Oben § 5 B I (S. 190).

131 CFS-Leitlinien 2012 (oben § 5 Fn. 84), Nr. 12.5.

132 Ebd., Nr. 12.6.

133 Ebd., Nr. 12.10.

134 Ebd., Nr. 12.10.

135 Ebd., Nr. 12.14.

136 Ebd., Nr. 3B.6 – *Consultation and participation*.

137 Ebd., Nr. 16.1.

138 Ebd., Nr. 12.4.

139 Ebd., Nr. 16.1.

II. Das ökologische Minimum

Die schleichende Übernutzung natürlicher Ressourcen, die mit dem derzeitigen Landwirtschaftsmodell verbunden ist, gefährdet die Stabilität der Weltnahrungssicherheit und wird neben dem Klimawandel vom Globalen Strategischen Rahmenwerk des Welternährungskomitees als wesentliche Ursache für „food insecurity“ benannt.¹⁴⁰ Aus Sicht des Rechts auf Nahrung sollten alle natürlichen Ressourcen (wie fruchtbare Böden, Weideland, Süßwasser und Fischgründe), die für die Herstellung ausreichender Grundnahrungsmittel unverzichtbar sind, als ökologisches Minimum geschützt werden.¹⁴¹ So hebt der UN-Sozialausschuss hervor, dass „right to food“-Strategien stets sicherstellen sollen, dass natürliche und sonstige Nahrungsmittelressourcen auf die nachhaltigste Weise bewirtschaftet und genutzt werden.¹⁴² Zudem sei stets „die Ressourcenbasis des Volkes für Nahrungsmittel“ zu schützen.¹⁴³ In diesem Sinne verlangt die Schutzpflicht Regulierungen, um eine Übernutzung natürlicher Ressourcen durch Private zu verhindern.¹⁴⁴

1. Das Landminimum

Die ökologische Gefährdungslage soll am Beispiel des Landminimums verdeutlicht werden. Als solches ist die Menge an fruchtbaren Böden zu verstehen, die langfristig für eine ausreichende Produktion von Grundnahrungsmitteln auf nationaler oder globaler Ebene benötigt werden. Auch wenn das Landminimum angesichts der Vielzahl an zu beachtenden Faktoren schwer zu bestimmen ist, weisen wissenschaftliche Studien darauf hin, dass fruchtbare Böden weltweit zu einem immer knapperen Gut werden. Angesichts des steigenden Nahrungsbedarfs zeigt sich die FAO besorgt über den Zustand fruchtbarer Böden und Süßwasserreserven.¹⁴⁵ Dies

140 Vgl. CFS-Rahmenwerk 2013 (oben § 3 Fn. 35), Rn. 15d ii): „Degradation of ecosystems and depletion of natural resources, especially biodiversity.”

141 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 7.

142 Ebd., Rn. 25.

143 Ebd., Rn. 27.

144 Oben § 2 C II 1 b (S. 75).

145 FAO (2011c): *The state of the world's land and water resources for food and agriculture (SOLAW) – Managing systems at risk*, ix.

ist ein Einschnitt, galt doch die globale Verfügbarkeit von Nahrung angesichts von Produktivitätsfortschritten lange Zeit als gesichert.¹⁴⁶

a. Demografie

Um den Umfang des Landminimums zu bestimmen, müsste zuerst freilich der Nahrungsbedarf ermittelt werden. Die Vereinten Nationen erwarten ein Anwachsen der Weltbevölkerung von derzeit rund sieben auf neun Milliarden Menschen bis 2050.¹⁴⁷ Aufgrund des Bevölkerungswachstums und der sich ändernden Konsumgewohnheiten schätzt die FAO, dass die Weltproduktion von Nahrung bis 2050 (im Vergleich zum Basisjahr 2009) um 70% gesteigert werden muss.¹⁴⁸ Dramatische Folgen könnte diese Entwicklung vor allem für Asien und Afrika haben, weil diese beiden Kontinente die größten Zuwachsraten aufweisen.¹⁴⁹

b. Produktivität und externe Effekte

Die Berechnung des zur Nahrungsproduktion erforderlichen Agrarlandes hängt zudem maßgeblich von der Produktivität der Landwirtschaft pro Hektar ab. Die erheblichen Steigerungen der letzten Jahrzehnte sind beeindruckend.¹⁵⁰ Sie sind allerdings vor auf den massiven Einsatz von Düngemitteln und Herbiziden sowie die Einrichtung von Bewässerungssystemen zurückzuführen.¹⁵¹ Die Wachstumspotentiale scheinen mittlerweile vielfach ausgeschöpft zu sein: So gilt die Reisproduktion in China, Indien und Indonesien sowie die Weizenherstellung in Mexiko als nicht mehr steige-

146 Vgl. IAASTD, Global report 2009 (oben § 1 Fn. 54), S. 32.

147 UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011): World Population Prospects.

148 Ebd.

149 Vgl. UN Population Fund (2011): The State of World Population 2011: People and possibilities in a world of 7 billion, New York, S. 5-6.

150 Zwischen 1960 und 2005 ist die globale Produktionsmenge um ca. 225% gesteigert worden; die Weltagrarfläche wurde nur um 13% ausgeweitet, HLPE, *Land tenure* 2011 (oben § 3 Fn. 82), S. 24.

151 IAASTD, Global report 2009 (oben § 1 Fn. 54), S. 6.

rungsfähig.¹⁵² Die Weltgetreideproduktion nimmt kaum zu: Die Steigerungsraten lagen in den letzten Jahren nur noch bei ca. 1%.¹⁵³

Die Effizienzsteigerungen gingen zudem mit negativen externen Effekten einher, die ihrerseits die Nahrungssicherheit gefährden.¹⁵⁴ Die FAO schätzt, dass ein Viertel des weltweiten Ackerlandes durch landwirtschaftliche Nutzung in hohem Maße degradiert ist.¹⁵⁵ Die Agrarwirtschaft ist global für 70% der Nutzungsentnahmen aus Süßwasserressourcen verantwortlich.¹⁵⁶ Zwei Fünftel der ländlichen Bevölkerung leben an Flüssen mit physischem Wassermangel, der auf zu hohe Entnahmen zurückgeht.¹⁵⁷

Neben dem Absinken der Ölförderung (*peak oil*) ist das industrielle Agrarsystem durch das Ende der Phosphorreserven (*peak phosphor*) bedroht, die für die Gewinnung synthetisch-mineralischer Dünger gebraucht werden.¹⁵⁸ Gleichzeitig trägt die landwirtschaftliche Produktion, insbesondere durch Entwaldung, zu rund einem Drittel zum Klimawandel bei.¹⁵⁹ Dieser wirkt sich abträglich auf die Nahrungssicherheit vieler Menschen vor allem im globalen Süden aus.¹⁶⁰ Es droht ein Umwelttrilemma: Die Nachfragesteigerungen nach Nahrung und Energie führen zu erhöhten Landnutzungsänderungen, die den Klimawandel anheizen und damit die Produktivität absenken, so dass weitere Agrarflächen benötigt werden.¹⁶¹

c. Extensivierung

Eine Extensivierung der Landwirtschaft, d.h. die Ausweitung der genutzten Fläche, stößt ebenfalls an ihre Grenzen. Weltweit werden für die Nah-

152 HLPE, *Price volatility* 2011 (oben § 3 Fn. 45), S. 25. m.w.N.

153 FAO/OECD (2010): *Agricultural Outlook 2009-2019*, S. 103.

154 IAASTD, *Global Report 2009* (oben § 1 Fn. 54), Nr. 7.1.1.

155 FAO, SOLAW 2011 (Fn. 145), figure 3.2 (S. 113).

156 Ebd., S. 26.

157 Ebd., S. 28.

158 Vgl. Cordell, D. (2010): *The story of phosphorus: Sustainability implications of global phosphorus scarcity for food security*, S. 143.

159 IPCC (2007): *Syntheses Report. An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Figure 2.1 (S. 36).

160 HLPE (2012b): *Food Security and Climate Change. A Report by the High Level Panel on Experts and Nutrition*, S. 28ff.

161 Harvey, M. & Pilgrim, S. (2011): "The new competition for land: Food, energy, and climate change". In: *Food Policy* 36, Supplement 1, S. 540 (541).

rungsproduktion bereits 1,6 Milliarden Hektar Land als Äcker¹⁶² und weitere 3,3 Mrd. ha. als Weideland (umgerechnet insgesamt 34% der eisfreien Erdoberfläche) genutzt.¹⁶³ In den letzten 50 Jahren ist die landwirtschaftliche Fläche, die pro Person zur Verfügung steht, global von 0.45 auf 0.22 ha. abgesunken.¹⁶⁴ Ein Viertel der Erdoberfläche ist mit Wüsten, Savannen und Tundra bedeckt, die wie Binnengewässer und Feuchtgebiete (weitere 4%) kaum landwirtschaftlich genutzt werden können.¹⁶⁵ Eine Ausweitung zu Lasten der globalen Waldfläche (ca. 4 Mrd. ha.) würde negative ökologische Folgen mit sich bringen. Der Strategische Plan zur biologischen Vielfalt, den die Vertragsstaaten der Biodiversitäts-Konvention im Oktober 2010 in Nagoya beschlossen haben, sieht als Kernziel vor, die Verluste aller natürlichen Lebensräume, einschließlich der Wälder, bis 2020 auf nahezu Null, mindestens aber um die Hälfte, zu reduzieren.¹⁶⁶ Mindestens 17% der Erdoberfläche und Binnengewässer sollen unter Schutz gestellt werden.¹⁶⁷

Die verbliebenen Landpotenziale sind ungleich verteilt: An die 90% der ungenutzten Flächen werden in Lateinamerika und Subsahara-Afrika vermutet.¹⁶⁸ Die Hälfte des Nutzungspotenzials soll in sieben Ländern zu finden sein.¹⁶⁹

162 FAO, SOLAW 2011 (Fn. 145), S. 21.

163 WBGU (2009): Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung, Nr. 4.2.2 (S. 54).

164 FAO, SOLAW 2011 (Fn. 145), S. 24.

165 Vgl. IAASTD, Global report 2009 (oben § 1 Fn. 54), S. 6.

166 CBD (2010): Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity, Decision X/2, Convention on Biological Diversity, 18 to 29th October, Nagoya, Japan, target 5: "By 2020, the rate of loss of all natural habitats, including forests, is at least halved and where feasible brought close to zero."

167 Ebd., target 11: "By 2020, at least 17 per cent of terrestrial and inland water [...] are conserved through effectively and equitably managed, ecologically representative and well connected systems of protected areas."

168 FAO (2012b): Statistical Yearbook: World Food and Agriculture, Part 1 – the setting, S. 14.

169 Dies sind Brasilien, Kongo, Angola, Sudan, Argentinien, Kolumbien und Bolivien, ebd.

2. Gefahren

Das weltweit verfügbare Ackerland wird zudem zunehmend anderweitig genutzt.

a. Nutzungskonkurrenzen

Das Landminimum wird durch Nutzungskonkurrenzen gefährdet. Auf fruchtbaren Böden wachsen zunehmend „Energiepflanzen“, aus denen Bioenergie gewonnen wird.¹⁷⁰ Siedlungsgebiete, Infrastruktur und Verkehrswege nehmen bereits 5% der eisfreien Erdoberfläche ein und versiegeln insbesondere potentielle Agrarflächen.¹⁷¹

Eine gewissemaßen interne Konkurrenz besteht zugleich zwischen der Nahrungsherstellung und der Futtermittelproduktion (*food versus feed*). Da sich die Ernährungsgewohnheiten in Transformationsländern wie China und Indien verändern, steigt die globale Nachfrage nach Eiern, Milchprodukten und Fleisch stetig.¹⁷² Schon jetzt wird ein Drittel der Weltgetreideernte als Futtermittel eingesetzt, um Fleisch und Milchprodukte zu erzeugen.¹⁷³ Wird die globale Weidefläche hinzugefügt, so beansprucht die Viehwirtschaft, wenngleich sie insgesamt nur mit 17% zur Ernährung beiträgt, insgesamt schätzungsweise 80% der landwirtschaftlich genutzten Flächen.¹⁷⁴

b. Überkonsum

Die schleichende Ressourcenkrise sowie die bestehenden Nutzungskonkurrenzen werden durch einen übermäßigen Konsum der reichen Schichten der Weltbevölkerung verstärkt. Obwohl die Region Nordamerika und Europa reich an natürlichen Ressourcen ist und aufgrund der hohen Produktivität ihrer Landwirtschaft ausreichend Grundnahrungsmittel zur Ei-

170 Siehe Fallstudie unten § 10 (S. 324ff.).

171 FAO, SOLAW 2011 (Fn. 145), S. 104.

172 WBGU 2009 (Fn. 163), Nr. 5.2.2 (S. 62).

173 Ebd., Nr. 3.2.1 (S. 32).

174 Ebd., Nr. 5.2.3.2 (S. 65).

genversorgung produziert, ist vor allem die Europäische Union ein Hauptimporteur von Agrargütern.¹⁷⁵

Eine Wohlstandsernährung mit entsprechend hohem Fleischanteil für alle ist kaum tragbar. Nach Schätzungen des Wissenschaftlichen Beirats für Globale Umweltveränderungen hätte die Angleichung der Essgewohnheiten im globalen Süden an die in westlichen Ländern verbreitete Ernährungsweise zur Folge, dass der weltweite Flächenbedarf auf das Zwei- bis Dreifache ansteigen würde.¹⁷⁶

D. Einordnung

Weltaagrarpreise

Die Bedeutung steigender internationaler Agrarpreise für die Weltnahrungssicherheit ist ambivalent. Einerseits führen sie tendenziell zu höheren Lebensmittelpreisen und gefährden damit den Zugang zu Nahrung für ärmere Haushalte. Andererseits können erhöhte Weltaagrarpreise den Erzeugerinnen und Erzeugern von Agrarrohstoffen sowie Landarbeitenden zu Gute kommen, soweit sie sich positiv auf das Niveau der Abnahmepreise auswirken. Die Erfahrungen mit der Weltnahrungskrise 2007/2008 zeigen jedoch, dass geringe Preissteigerungen derzeit die Nahrungssicherheit angesichts einer Milliarde extrem armer Menschen und der Netto-Käuferstellung vieler Kleinbäuerinnen und Kleinbauern zumindest kurzfristig massiv gefährden.

Die Positionen von Erzeugerinnen und Erzeugern ist weltweit durch eine extreme Marktkonzentration im Nahrungssystem geschwächt worden. Die Marktmacht weniger transnationaler Agrarunternehmen und die Ausdifferenzierung des Nahrungssystems ist ein Grund dafür, weshalb die landwirtschaftliche Produktion nur noch zu geringen Anteilen an der Wertschöpfung im Lebensmittelmarkt beteiligt ist. Die Überwindung der Einkommenskrise, unter der die in der Landwirtschaft Tätigen leiden, hängt indes weniger von steigenden internationalen Agrarpreisen als von einer gezielten Förderung marginalisierter Kleinproduzierender ab, die derzeit von Nahrungsunsicherheit betroffen sind.

175 IAASTD (2009b): North America and Europe (NAE) report, McIntyre, et al. (eds.), Nr. 1.4.2.

176 WBGU 2009 (Fn. 163), Nr. 5.2.3.3 (S. 66).

Weltaarhandel

Grundsätzlich könnte ein freier Weltaarhandel ärmere Staaten begünstigen, die aufgrund komparativer Vorteile ihre Aararexporte mittelfristig steigern könnten. Das bestehende WTO-Aararabkommen, das nur partielle Senkungspflichten vorsieht, hat kaum zum Abbau von Zöllen und zu einer geringeren Aararförderung in den OECD-Staaten beigetragen. Die von „Industrieländern“ auf freiwilliger Basis geschaffenen Zollpräferenzen zu Gunsten der „am wenigsten entwickelten Länder“ haben die Entwicklung der Aararsektoren in diesen Staaten bislang kaum vorangetrieben. Die Etablierung von ökologischen und sozialen Mindeststandards, die gezielt marginalisierte Kleinproduzierende, die weltweit einen Großteil der Hungernden ausmachen, begünstigen könnte, wird privaten Initiativen überlassen. Die Produkte des „fairen Handels“ machen derzeit nur einen Bruchteil des Lebensmittelmarktes aus.

Umweltkrise

Die globale Nahrungskrise weist eine ökologische Dimension auf, die sich lokal in großflächigen Aararinvestitionen offenbart, die zur Verdrängung von Kleinproduzierenden führen und damit nicht zuletzt die lokale Nahrungsproduktion gefährden. Das globale Landminimum, das für die Grundnahrungsmittelproduktion vorbehalten bleiben muss, ist durch eine schleichende Ressourcenübernutzung sowie zunehmende Nutzungskonkurrenzen gefährdet, die maßgeblich auf einem Überkonsum reicher Bevölkerungsschichten beruhen.

§ 8 Transnationale Schutzdimension

Nachdem die globale Dimension der Hungerkrise geschildert wurde, soll in diesem Kapitel die transnationale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung ergründet werden. In der Menschenrechtswissenschaft wird die Frage, ob und inwieweit extraterritoriale Staatenpflichten anzuerkennen sind, intensiv geführt.¹ Der UN-Sozialausschuss, der die Umsetzung des Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überwacht, hat frühzeitig die Auffassung vertreten, dass die Vertragsstaaten die Paktrechte auch gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern anderer Staaten achten, schützen und gewährleisten müssen. Während der Ausschuss ursprünglich lediglich Sollgebote formulierte,² spricht das Komitee in späteren General Comments eindeutig von Pflichten.³ Eine Gruppe anerkannter Menschenrechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler hat im September 2011 einen Prinzipienkatalog entworfen, der bestehende extraterritoriale Pflichten zusammenfassen soll. Die Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social Cultural Rights stehen für ein offenes Verständnis, wonach die Menschenrechte auch in grenzüberschreitenden Konstellationen gelten.⁴

Indes erscheint es angesichts der geschilderten Komplexität der Preis-, Markt- und Umweltkrise (§ 7) zweifelhaft, ob sich aus den Menschenrechten eindeutige Gebote oder Verbote ableiten lassen. Die Stellungnahme des UN-Sozialausschusses zur Weltnahrungskrise (2008) verdeutlicht die Schwierigkeit, eindeutige Rechtsverletzungen in transnationalen Konstel-

1 Vgl. Coomans, F. (2011): "The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights". In: Human Rights Law Review 11, S. 1ff.; Kanalan, I. (2015): „Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt“. In: AVR 52, S. 495–521.

2 CESCR, General Comment 12 – *right to food*, Rn. 36: "State parties should take steps (...)".

3 CESCR, General Comment 14 – *right to health*, Rn. 39; CESCR, General Comment 15 – *right to water*, Rn. 31.

4 Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social Cultural Rights, Final version, Februar 2012, abrufbar unter: <www.maastrichtuniversity.nl/humanrights>.

lationen zu identifizieren:⁵ Anstatt die Handlungen einzelner Staaten zu verurteilen, fordert das Committee on Economic, Social and Cultural Rights in seiner rechtlich nicht bindenden Erklärung von allen Ländern eine konsequente und koordinierte Anti-Hungerpolitik. So sollen alle Staaten einen diskriminierungsfreien Zugang zu humanitärer Hilfe gewährleisten, die lokale Produktion von Grundnahrung anstelle von Exportprojekten (z. B. für Agrotreibstoffe) fördern, Nahrungsspekulation bekämpfen sowie einen internationalen Mechanismus zur Sicherung einer gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte einführen.⁶ Als langfristige Maßnahmen werden eine Überarbeitung des Rechts der Welthandelsorganisation, eine globale Klimaschutzstrategie und verstärkte Investitionen in die kleinbäuerliche Landwirtschaft verlangt.⁷ Zudem wird die Umsetzung der FAO-Leitlinien (2004) angemahnt, die ihrerseits Empfehlungen zu internationalen Maßnahmen beinhalten.⁸

Statt diesen umfassenden Ansatz aufzugreifen und primär internationale Erfüllungspflichten zu beschreiben,⁹ wird in diesem Kapitel allein nach der Bestimmbarkeit von grenzüberschreitenden Achtungs- und Schutzpflichten gefragt.¹⁰ In einem ersten Schritt wird die Geltung der transnationalen Schutzdimension begründet und Pflichtenträger identifiziert (A). Danach werden allgemeine Maßstäbe zur Kennzeichnung grenzüberschreitender Verstöße gegen das Recht auf Nahrung formuliert (B). Schließlich ist nach möglichen rechtlichen Foren zu fragen, vor denen extraterritoriale Pflichten geltend gemacht werden könnten (C).

5 CESCR, Statement to the World Food Crisis, 19.05.2008, fortieth session (25th meeting), E/C.12/2008/1.

6 Ebd., Rn. 11.

7 Ebd., Rn. 13.

8 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Teil III – Internationale Maßnahmen, Aktionen und Verpflichtungen.

9 Dazu Coomans 2011 (Fn. 1), S. 26ff.

10 Zu den kaum ausreichenden Maßnahmen zu Gunsten der „am wenigsten entwickelten Länder“ und den Netto-Importeuren unter den „Entwicklungsländern“ oben § 7 B II (S. 244).

A. Begründung

Wie ist die transnationale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung zu begründen und welche Adressantinnen und Adressaten sind zu identifizieren?

I. Bindung von Staaten

Zumindest alle Staaten könnten zur Achtung und zum Schutz des „right to food“ in grenzüberschreitenden Sachverhalten verpflichtet sein.

1. Effektive Kontrolle

Eine extraterritoriale Bindung von Staaten an die Menschenrechte wird in Konstellationen angenommen, in denen diese eine effektive Kontrolle (*effective control*) im Ausland ausüben. So entschied der Europäische Menschenrechtsgerichtshof im Leitfall „Bankovic“ (2001), dass eine Hoheitsgewalt (*jurisdiction*) im Sinne von Art. 1 der EMRK mit Blick auf einen Konventionsstaat anzunehmen sei, wenn dieser außerhalb seines Territoriums in Folge einer militärischen Besetzung oder nach Zustimmung, Aufforderung oder Einwilligung der Regierung dieses Gebiets, alle oder einige Zuständigkeiten übernehme, die gewöhnlich von dieser wahrgenommen würden.¹¹ In diesem Sinne hat der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten zum Mauerbau (2004) ebenfalls auf den Maßstab der effektiven Kontrolle abgestellt, um die Verantwortlichkeit Israels für die Menschenrechte der Bewohnerinnen und Bewohner der palästinensischen Gebiete zu begründen.¹²

2. Einflussmöglichkeiten und Vorhersehbarkeit

Demgegenüber steht ein offenes Verständnis, das auf die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten eines Staates und die Vorhersehbarkeit von Men-

11 EGMR, Urt. v. 12.12.2001 – *Bankovic et al. v. Belgium et al.*, Appl. No. 52207/99, Rn. 71.

12 IGH (oben § 4 Fn. 157), Rn. 112.

schenrechtsverletzungen abstellt. In diesem Sinne fordert der UN-Sozialausschuss von den Vertragsparteien, Menschenrechtsverletzungen durch Dritte im Rahmen des Völkerrechts zu verhindern, sofern sie mittels rechtlicher oder politischer Mittel in der Lage sind, die Handlungen Dritter zu beeinflussen.¹³

Dieses realistische Menschenrechtsverständnis, das auf bestehende Kapazitäten und kalkulierbare Folgen verweist, liegt zugleich den Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social Cultural Rights (im Folgenden: ETO-Principles) zu Grunde. Nach Ansicht der ausgewiesenen Menschenrechtsexpertinnen und -experten, die den Prinzipienkatalog über die extraterritoriale Dimension wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verfasst haben, ist der Begriff der Hoheitsgewalt weit zu verstehen. Der räumliche Anwendungsbereich der wsk-Rechte sei nicht nur begründet, soweit ein Staat ein Gebiet im Ausland effektiv kontrolliere.¹⁴ Vielmehr bestünde eine Bindung zudem in Konstellationen, in denen grenzüberschreitende Beeinträchtigungen durch ein staatliches Tun oder Unterlassen vorhersehbar seien.¹⁵ Schließlich sei eine Bindung in Situationen anzunehmen, in denen ein Staat, allein oder gemeinschaftlich, durch exekutives, legislatives oder gerichtliches Handeln in der Lage sei, die Realisierung der Menschenrechte im Ausland entscheidend zu beeinflussen.¹⁶

Die Überzeugungskraft dieses weiten Verständnisses extraterritorialer Staatenpflichten gründet auf der zunehmenden Bedeutung internationaler und globaler Sachverhalte für die Realisierung der wsk-Rechte.¹⁷ Bereits in seinem Statement zur Globalisierung (1998) forderte das CESCR alle Staaten auf, Risiken, die von Handelsliberalisierungen, den Finanzmärkten und Privatisierungen für die Paktrechte ausgehen, durch besondere Vorkehrungen und einen menschenrechtsbasierten Ansatz zu entschärfen.¹⁸

13 CESCR, General Comment 14 – *the right to health*, Rn. 39; CESCR, General Comment 19 – *the right to social security*, Rn. 54.

14 So ETO-Principles (Fn. 4), No. 9a – *Scope of jurisdiction*.

15 Ebd., No. 9b.

16 Ebd., No. 9c.

17 Vgl. Ziegler 2006 (oben § 4 Fn. 127), Rn. 28ff.; Coomans 2011 (Fn. 1), S. 2.

18 CESCR, Globalization and its impact on the enjoyment of economic, social and cultural rights, 18. Sitzung, v. 01.01.1999, E/C.12/1998/26, Chapter VI, sec. 1, Rn. 515.

3. Grenzüberschreitende Achtungspflicht

Die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts sind als verpflichtet anzusehen, die wsk-Rechte grenzüberschreitend zu achten. Die ETO-Principles heben hervor, dass Staaten Maßnahmen unterlassen müssten, die der Realisierung der Paktrechte in anderen Ländern entgegenstehen.¹⁹ Die extraterritoriale „duty to respect“ entspreche dem völkergewohnheitsrechtlichen Verbot grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen.²⁰ In ihren Resolutionen zum Recht auf Nahrung betont die UN-Generalversammlung ebenfalls durchgehend eine transnationale Achtungspflicht:

all States should make all efforts to ensure that their international policies of a political and economic nature, including international trade agreements, do not have a negative impact on the right to food in other countries;²¹

Wäre es den Vertragsparteien erlaubt, die wsk-Rechte in Drittstaaten zu beeinträchtigen, stünde dies in Widerspruch zu der in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt niedergelegten Kooperationspflicht. Statt den Anwendungsbereich räumlich zu begrenzen, spricht diese Grundsatzbestimmung ausdrücklich von der Pflicht jedes Vertragsstaates im Rahmen der verfügbaren Ressourcen durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit (*international assistance and co-operation*) zur vollen Verwirklichung der Paktrechte beizutragen. Zwar lassen sich aus der Entstehungsgeschichte des UN-Sozialpakts keine Rückschlüsse auf bestimmte extraterritoriale Pflichten ziehen.²² Angesichts des eindeutigen Wortlauts (Art. 2 I IPwskR) ist jedoch von einer grundsätzlichen Pflicht zur internationalen Hilfe und Zusammenarbeit auszugehen, die sich im Einzelfall zu konkreten Geboten und Verboten verdichten kann.²³ Der Stellenwert der internationalen Zusammenarbeit wird zudem in einzelnen Vertragsvorschriften (Art. 15 IV, Art. 22, 23 IPwskR), insbesondere mit Blick auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 I Satz 2 IPwskR) betont. Diese Normen konkretisieren das Gebot, gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten und den

19 ETO-Principles (Fn. 4), No. 19 – *Obligation to respect*.

20 Vgl. de Schutter, O, Eide, A., Khalfan, A. et al. (2012): “Commentary to the Maas-tricht Principles”. In: Human Rights Quartely 34, Nr. 13, Rn. 1 (S. 1112).

21 UNGA, Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177, Rn. 26.

22 Vgl. Coomans 2011 (Fn. 1), S. 17.

23 Skogly, S. (2003): The Obligation of International Assistance and Co-Operation in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Bergsmo (ed.), Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden, S. 419.

Vereinten Nationen bei der Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte zusammenzuarbeiten (Art. 56 i.V.m. 55 lit. c UN-Charta).

II. Internationale Organisationen und Einrichtungen

Zudem könnten Internationale Organisationen und Einrichtungen zur Achtung der wsk-Rechte verpflichtet sein. Da diese Institutionen ihrer Natur nach im zwischenstaatlichen Raum tätig sind, würde eine Bindung automatisch zur Annahme extraterritorialer Respektierungspflichten führen.

1. Mittelbare Bindung

Weitgehende Einigkeit besteht, dass Staaten sich durch die Mitgliedschaft in einer Internationalen Organisation oder Einrichtung jedenfalls nicht ihren Menschenrechtspflichten entledigen können. Vielmehr ist jeder Staat als Mitglied einer Internationalen Organisation oder Einrichtung verpflichtet, sich für die Achtung der Menschenrechte in anderen Ländern einzusetzen.²⁴ Diesen Grundsatz betont das CESCR zu Recht mit Blick auf den UN-Sozialpakt.²⁵ Im Berichtsverfahrens hat das Komitee z.B. Deutschland (2001) als Mitglied des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank aufgefordert, sein Stimmgewicht in der jeweiligen Institution zu Gunsten der Menschenrechte anderer in Position zu bringen.²⁶

2. Unmittelbare Bindung

Der UN-Sozialausschuss hat sich darüber hinaus in seinen General Comments explizit für eine juridische Verantwortung von Internationalen Or-

24 Vgl. ETO-Principles (Fn. 4), No. 15 – *Obligation of States as members of international organizations*, dazu de Schutter/Eide/Khalfan/et al. 2012 (Fn. 20), S. 1118ff.; siehe auch Narula 2006 (oben § 6 Fn. 1), S. 37ff.

25 CESCR, General Comment 14 – *the right to health*, Rn. 39; CESCR, General Comment 15 – *right to water*, Rn. 36.

26 CESCR (2001): Concluding Observations – *Germany*, 31 August, E/C.12/1/Add. 68, Nr. 31; generell Narula 2006 (oben § 6 Fn. 1), S. 37ff.

ganisationen und Einrichtungen ausgesprochen.²⁷ Auch die ETO-Principles betonen eine solche unmittelbare Bindung.²⁸ Dies wird zutreffend mit der gewohnheitsrechtlichen Geltung der Menschenrechte begründet.²⁹ Da das Recht auf Nahrung Bestandteil des universellen Völkergewohnheitsrechts geworden ist (oben § 6), sind Internationale Organisationen und Einrichtungen verpflichtet, dieses zu achten.

3. Europäische Union

Da die Fallstudien (§ 9 und § 10) maßgeblich die Menschenrechtsverantwortung der Europäischen Union betreffen, ist vorab zu begründen, weshalb diese zur Achtung und zum Schutz des Rechts auf Nahrung in Drittstaaten verpflichtet ist. Die EU bildet einen Sonderfall, weil sie als Völkerrechtssubjekt nicht nur an die gewohnheitsrechtlich geltenden Menschenrechte gebunden ist,³⁰ sondern im Dezember 2010 zugleich Mitglied der UN-Behindertenrechtskonvention geworden ist,³¹ die das „right to food“ enthält.³² Außerdem stellt das Europarecht eine Rechtsordnung „sui generis“ dar, die eigene Grundrechtsnormen entwickelt hat, die auch das Recht auf Nahrung umfassen.

a. Die Grundrechte-Charta

Fundamentale Rechte des Unionsrechts sind in der Grundrechte-Charta niedergelegt, die 2009 in Kraft getreten ist. Sie enthält einen weiten

27 CESCR, General Comment No. 8 (1997): *The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights*, E/C.12/1997/8, Rn. 11; CESCR, General Comment 15 – *right to water*, Rn. 38; CESCR, General Comment 19 – *right to social security*, Rn. 38.

28 ETO-Principles (Fn. 4), No. 16 – *Obligation of international organizations*; mit Blick auf das Recht auf Nahrung schon Ziegler 2006 (oben § 4 Fn. 127), Rn. 39ff.

29 Vgl. de Schutter/Eide/Khalfan/et al. 2012 (Fn. 20), S. 1121ff.

30 Vgl. Ahmed, T. & de Jesús Butler, I. (2006): „The European Union and Human Rights: An International Law Perspective“. In: *The European Journal of International Law* Vol. 17, S. 771 (778).

31 Siehe U.N.T.C., Chapter IV, No. 15.

32 Oben § 1 A II 4 (S. 36).

Grundrechtekatalog, der die EU zur Achtung und zum Schutz des Rechts auf Nahrung in Drittstaaten verpflichten könnte.

Für die Annahme einer extraterritorialen Geltung der Unionsgrundrechte spricht allgemein, dass der Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta räumlich nicht beschränkt wurde. Dass die EU die Grundrechte der Bevölkerung in Drittstaaten wahren muss, folgt zugleich aus ihrem ausdrücklichen Bekenntnis zu den Menschenrechten. So ist die Union primärrechtlich verpflichtet, im Rahmen ihres auswärtigen Handelns dem Grundsatz der universellen Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte Folge zu leisten (Art. 21 I EUV). Eine grenzüberschreitende Achtungspflicht wird zudem in Art. 205 AEUV betont, wonach das Prinzip der Universalität und Interdependenz der „human rights“ generell das Handeln der Union auf internationaler Ebene bestimmen soll.

b. Recht auf Selbstversorgung

Die Grundrechte-Charta könnte die EU zur grenzüberschreitenden Achtung und zum Schutz des Rechts auf Selbstversorgung verpflichten. Die Charta enthält zwar keine ausdrücklichen Subsistenzrechte. Sie ist jedoch im Licht internationaler Menschenrechte auszulegen. Der UN-Sozialpakt und die Auslegungspraxis des CESCR sind als Auslegungshilfen zu berücksichtigen. Nach Art. 53 GR-Charta soll das bestehende menschenrechtliche Schutzniveau durch die festgelegten Rechte nicht abgesenkt werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf internationale Übereinkommen, die wie der UN-Sozialpakt von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden.³³ In diesem Sinne ist bei der Auslegung des Rechts auf soziale Sicherheit (Art. 34 GR-Charta) die Ansicht des UN-Sozialausschusses zu berücksichtigen. Nach seiner Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 IPwskR) ist dieses als verletzt anzusehen, wenn der Staat

unreasonably interferes with self-help or customary or traditional arrangements for social security.³⁴

Als eine Art der traditionellen Selbsthilfe ist die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln durch Eigenanbau zu verstehen. Demnach ist die Union

³³ Riedel 2010 (oben § 1 Fn. 34), Titel IV Solidarität, Vorbemerkungen Rn. 34.

³⁴ CESCR, General Comment 19 – *the right to social security*, Rn. 44.

jedenfalls verpflichtet, das Recht auf Nahrung in seiner negativen Dimension, niemandem die Möglichkeit zu nehmen, sich selbst zu versorgen, zu beachten.

Das Gebot, traditionelle Landrechte zu achten, kann im Wege einer dynamischen Auslegung aus dem Recht auf Eigentum (Art. 17 I Satz 1 GR-Charta) entnommen werden. Grundsätzlich ist der Eigentumsbegriff in einem weiten (völkerrechtlichen) Sinn zu verstehen, ohne dass es darauf ankommt, ob ein Recht ausdrücklich in der nationalen Rechtsordnung als „Eigentum“ namhaft gemacht ist.³⁵ Im Einklang mit der überzeugenden Rechtsprechung des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs sind indigene Wohnheitsrechte unter den Eigentumsbegriff zu subsumieren.³⁶ Auch haben nationale Gerichte zu Recht Inhaberinnen und Inhabern traditioneller Landrechte einen eigentumsrechtlichen Schutz zugesprochen.³⁷

Schließlich könnte das Verbot gewaltsamer Vertreibungen von Kleinproduzierenden zugleich auf das Recht auf Privat- und Familienleben sowie Wohnraum (Art. 7 GR-Charta) gesetzt werden. Aus diesem in Art. 8 der EMRK verbürgten Recht hat der EGMR einen Schutzanspruch vor negativen Umwelteinwirkungen abgeleitet.³⁸ Diese Rechtsprechung ist bei der Interpretation von Art. 7 der GR-Charta zu berücksichtigen.³⁹ Demnach schützt das Recht auf Privat- und Familienleben sowie Wohnraum (Art. 7 GR-Charta) ebenfalls vor Umweltschäden, welche die persönliche Wohnstätte von Kleinproduzierenden verschmutzen und zugleich die Nahrungsproduktion beeinträchtigen können.

c. Recht auf ein ausreichendes Auskommen von Kleinproduzierenden

Darüber hinaus könnte aus der EU-Grundrechtecharta das Gebot abgeleitet werden, keine Maßnahmen zu veranlassen, die Kleinproduzierenden die Möglichkeit nehmen, ein ausreichendes Auskommen durch den Verkauf von Agrargütern zu erzielen.

35 Bernsdorff, N. in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage 2010, Art. 17, Rn. 15.

36 Oben § 5 B II 2 (S. 193).

37 Oben § 5 B III 1 (S. 196ff.).

38 EGMR, Urt. v. 9.02.1998 – *Guerra u.a./Italien*, Appl. No. 14967/89, Rn. 57.

39 Strittig, siehe Bernsdorff 2010 (Fn. 35), Art. 7, Rn. 24a.

Anders als im UN-Sozialpakt enthält die Grundrechtecharta zwar kein allgemeines Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, aus dem sich eine öffentliche Fürsorgepflicht gegenüber Bäuerinnen und Bauern ergeben könnte.⁴⁰ Allerdings könnte aus der Berufsfreiheit (Art. 15 GR-Charta) ein Abwehranspruch gegen staatliche Markteingriffe abgeleitet werden, die es Kleinproduzierenden verunmöglicht, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Für eine solche Auslegung der Berufsfreiheit spricht zugleich das zentrale Bekenntnis zur Menschenwürde (Art. 1 GR-Charta). Die sozioökonomische Würde des Einzelnen ist verletzt, wenn diesem ohne Beteiligung und Entschädigung die Möglichkeit zur Selbstversorgung genommen wird.

III. Transnationale Unternehmen

Transnationale Unternehmen dominieren weite Teile des Nahrungssystems und beteiligen sich an großflächigen Landinvestitionen, die sich zu Lasten von lokalen Gemeinschaften auswirken.⁴¹ Die Frage, ob Privatakteure an Menschenrechte gebunden sind, ist damit gerade mit Blick auf das Recht auf Nahrung von hoher Bedeutung. Nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure wie transnationale Handelsunternehmen und Supermarktketten haben ganz erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten: Sie bestimmen größtenteils über die Höhe der Abnahmepreise und kontrollieren oftmals die landwirtschaftlichen Input-Märkte (Saatgut, Dünger, Agrargifte).⁴² Vor diesem Hintergrund betont der UN-Sozialausschuss die Verantwortung aller Mitglieder der Gesellschaft, insbesondere des privaten Unternehmenssektors, für die Verwirklichung und den Schutz des Rechts auf Nahrung einzustehen.⁴³

40 Oben § 5 C II (S. 213).

41 Oben § 7 A II 1 (S. 237) und C I (S. 252ff.).

42 Vgl. Cordes, K. (2011): The Impact of Agribusiness Transnational Corporations on the Right to Food, in: dies./de Schutter (eds.), *Accounting for Hunger*, S. 27ff.

43 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 20.

1. Unmittelbare Bindung

Die unmittelbare Bindung (transnationalen) Unternehmen an die Menschenrechte wird von vielen aus formellen Gründen abgelehnt. Eine Bindung scheide aus, weil diese anders als Staaten keine Völkerrechtssubjekte seien.⁴⁴ Demgegenüber stehen rechtssoziologische Ansätze, die die Bindung an die Menschenrechte für Unternehmen annehmen, die über eine mit Staaten vergleichbare Machtfülle verfügen.⁴⁵ Systemtheoretisch inspirierte Ansätze begründen die Menschenrechtsbindung mit dem Gefährdungspotenzial, das vom Funktionssystemen wie der Wirtschaft ausgeht und zu Verletzungen fundamentaler Rechte von Personen und Individuen führen kann.⁴⁶ Im UN-Menschenrechtsrat hat sich ebenfalls die Ansicht durchgesetzt, dass Unternehmen eine „responsibility to respect human rights“ haben.⁴⁷

Dass Unternehmen die Rechte ihrer Angestellten achten, fruchtbare Böden und Wasserressourcen schonen sowie das Leben, die Gesundheit und das Eigentum anderer nicht schädigen dürfen, ergibt sich in der Regel bereits aus dem einschlägigen arbeits-, umwelt- und deliktsrechtlichen Normen. Aus den Menschenrechten könnte darüber hinaus eine Achtungspflicht abgeleitet werden, die Unternehmen dazu verpflichtet, die Auswirkungen ihres Handelns für die Menschenrechte anderer in grenzüberschreitenden Konstellationen abzuschätzen und gegebenenfalls geeignete Abhilfemaßnahmen einzuleiten. Ein solches prozedurales Menschenrechtsverständnis, das auf die Lernfähigkeit von Unternehmen setzt, liegt den Leitprinzipien über Business and Human Rights (2011) zu Grunde, die John Ruggie im Auftrag des UN-Generalsekretärs verfasst hat.⁴⁸ Dem-

44 Vgl. Nowrot, K. (2004): „Nun sag, wie hast du's mit den Global Players?“. In: Die Friedens-Warte, S. 119 (123).

45 Ebd., S. 140.

46 Teubner, G. (2006): „Die anonyme Matrix: Zu Menschenrechtsverletzungen durch „private“ transnationale Akteure“. In: Der Staat 44, S. 161 (171); mit Blick auf das Recht auf Nahrung, Kanalan, I. (2015): Die universelle Durchsetzung des Rechts auf Nahrung gegen transnationale Unternehmen; vgl. schon Ziegler 2006 (oben § 4 Fn. 127), Rn. 49.

47 HRC, Human rights and transnational corporations and other business enterprises, Resolution v. 15.07.2014, A/HRC/RES/26/22, Rn. 3.

48 Ruggie, J. (2011): Guiding Principles on Business: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, 21.03.2011, A/HRC/17/31, Part II: The corporate responsibility to respect human rights (S. 13ff.).

nach haben Unternehmen die Menschenrechte anderer zu achten, was knapp zusammengefasst bedeutet, dass

Business enterprises should act with due diligence to avoid infringing on the rights of others and to address adverse impacts with which they are involved.⁴⁹

Ruggie spricht zwar allein von einer Sollpflicht (*should*) und betont, dass die Leitlinien keine neuen Rechtspflichten begründen.⁵⁰ Dies kann dahingehend verstanden werden, dass diese allein eine moralische Pflicht statuieren.⁵¹ Andererseits enthalten die Leitlinien detaillierte Vorschriften, die verlangen, dass jedes Unternehmen die potenziell schädlichen Folgen des eigenen Handelns identifiziert⁵² und erforderlichenfalls Gegenmaßnahmen einleitet.⁵³ Diese eindeutigen Handlungsgebote ermöglichen es, jedenfalls bei gravierenden Verstößen gegen die Sorgfaltspflicht Verletzungen zu identifizieren. Die Operabilität dieses Maßstabs soll später am Beispiel der Einkaufspolitik deutscher Supermarktketten im internationalen Bananenhandel aufgezeigt werden.⁵⁴

2. Mittelbare Bindung

Eine mittelbare Bindung von transnational agierenden Unternehmen kann auf Grundlage der Schutzpflicht angenommen werden. Auch John Ruggie betont die grundsätzliche Pflicht jedes Staates, Menschenrechtsmissachtungen, die durch Unternehmen verursacht werden, zu verhindern, aufzuklären und zu sanktionieren.⁵⁵ Eine öffentliche Kontrolle unternehmerischen Handelns im Ausland hält Ruggie allerdings nach dem derzeitigen Stand des Völkerrechts nur für zulässig, nicht aber für menschenrechtlich geboten.⁵⁶

49 Ebd., Rn. 6.

50 Ebd., Rn. 14.

51 So etwa *Simons, P.* (2012): "International Law's Invisible Hand and the Future of Corporate Accountability for Violations of Human Rights". In: *Journal of International Human Rights and Environment* 3.1, S. 15.

52 Ruggie 2011 (Fn. 48), Principle 17 (S. 16).

53 Ebd., Principle 19 (S. 18).

54 Unten § 9 D I (S. 312 ff.).

55 Ruggie 2011 (Fn. 48), Rn. 6.

56 Ebd., Rn. 15.

Im Gegensatz dazu hat sich der UN-Sozialausschuss in seiner Kommentierung des Rechts auf Gesundheit (2000) frühzeitig für eine grenzüberschreitende Schutzpflicht der Vertragsparteien ausgesprochen, soweit diese in der Lage sind, das Verhalten Dritter zu beeinflussen:

States parties have [...] to prevent third parties from violating the right in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means, in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law.⁵⁷

In seiner Kommentierung des Rechts auf Wasser (2000) nennt der Ausschuss erstmals ausdrücklich Unternehmen als Drittakteure, deren Menschenrechtsmissachtungen zu verhindern sind.⁵⁸

In Anbetracht der im Zuge der Globalisierung gewachsenen Macht transnationaler Unternehmen ist dieser Ansatz überzeugend. Dogmatisch ist eine extraterritoriale Schutzpflicht aus der allgemeinen Kooperationspflicht (Art. 2 I IPwskR) abzuleiten.⁵⁹ Der Heimatstaat hat die Pflicht, auf vorhersehbare Risiken, die von einem Unternehmen mit Sitz im Inland für die Menschenrechte in Drittstaaten ausgehen, mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren.⁶⁰

B. Verletzungsmaßstäbe

In diesem Abschnitt sollen aufbauend auf den Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social Cultural Rights (ETO-Principles) Verletzungsmaßstäbe für die Annahme von Verstößen gegen die transnationale Achtungspflicht konkretisiert werden.

I. Direkte Beeinträchtigung

Eine Verletzung der extraterritorialen Achtungspflicht ist dann anzunehmen, wenn eine staatliche Handlung das Recht auf Nahrung im Ausland

57 CESCR, General Comment 14 – *the right to health*, Rn. 39; CESCR, General Comment 19 – *the right to social security*, Rn. 54.

58 CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 31.

59 Siehe ETO-Principles (Fn. 4), No. 23 – *obligation to protect*, siehe dazu Coomans 2011 (Fn. 1), S. 31.

60 Vgl. Narula 2006 (oben § 6 Fn. 1), S. 54ff.

unmittelbar beeinträchtigt.⁶¹ Solche direkten Eingriffe treten eher selten auf. Die Zerstörung von Lebensmittelvorräten während eines bewaffneten Konfliktes würde zugleich das humanitäre Völkerrecht verletzen.⁶² Als weiteres Beispiel einer Verletzung der grenzüberschreitenden „duty to respect“ ist an Umweltverschmutzungen zu denken, die von einem staatseigenen Kraftwerk oder Industriebetrieb ausgehen und die natürliche Ressource im Ausland, die dort zur Nahrungsgewinnung benötigt werden, verunreinigen.⁶³

II. Indirekte Beeinträchtigung

Die grenzüberschreitende Achtungspflicht könnte außerdem das Unterlassen von indirekten Beeinträchtigungen verlangen.

1. Behinderung eines Drittstaates

Nach den ETO-Principles darf kein Völkerrechtssubjekt einen anderen Staat daran hindern, die wsk-Rechte zu schützen oder zu gewährleisten.⁶⁴ Eine Behinderung eines Drittstaates könnte mit Blick auf das Recht auf Nahrung beispielsweise vorliegen, wenn die Vergabe von Hilfskrediten an die Bedingung des Abbaus von Nahrungssicherheitsprogrammen geknüpft wird. So wurden „Entwicklungsländer“ in den 1980er Jahren durch den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank im Rahmen der Strukturanpassungspolitik dazu veranlasst, ihre Agrarmärkte zu deregulieren⁶⁵ und öffentliche Marktinstitutionen aufzulösen.⁶⁶ Jean Ziegler und sein Team haben etwa in ihrem Länderbericht zu Niger (2002) die erzwungene

61 Vgl. ETO-Principles (Fn. 4) No. 20 – *direct interference*.

62 Oben § 1 A IV (S. 39).

63 Vgl. Mit Blick auf das Recht auf Wasser, CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 21.

64 ETO-Principles (Fn. 4), No. 21a – *indirect interference*.

65 Vgl. *de Schutter, O.* (2009c): *International Trade in Agriculture and the Right to Food*, S. 19.

66 Vgl. HLPE, *Social protection* 2012 (oben § 3 Fn. 38), Nr. 2.6 (S. 41ff.).

Auflösung des staatlichen Veterinäramts, die negative Folgen für die lokale Viehwirtschaft mit sich brachte, scharf kritisiert.⁶⁷

2. Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen

Des Weiteren dürfen Staaten Menschenrechtsverletzungen, die durch Dritte begangen werden, nicht unterstützen.⁶⁸ Nach Jochen von Bernstorff macht sich ein auswärtiger Staat einer Beihilfe zu einer Menschenrechtsverletzung schuldig, wenn dieser ein Unternehmen gezielt unterstützt und dessen auswärtiges Handeln zu vorhersehbaren Verstößen gegen fundamentale Rechte führt.⁶⁹ Als Beispiel wird die staatliche Gewährung einer Ausfuhrleistung, die in Deutschland als „Hermesbürgschaft“ bezeichnet wird, für ein Projekt genannt, das im Ausland zu Menschenrechtsverletzungen führt.⁷⁰ So könnte die Unterstützung eines Entwicklungsprojektes, das zur Vertreibung von Kleinproduzierenden führt, gegen das Recht auf Nahrung verstoßen.

III. Keine erhebliche Verschlechterung der Nahrungssicherheit in anderen Ländern

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und inwieweit Völkerrechtssubjekte Handlungen unterlassen müssen, die allein die Gefahr bergen, Menschenrechtsverletzungen im Ausland zu verursachen. Nach den ETO-Principles sind alle vorhersehbaren Schädigungen zu unterlassen:

States must desist from acts and omissions that create a real risk of nullifying or impairing the enjoyment of ESC rights extraterritorially. The responsibility of States is engaged where such nullification or impairment is a foreseeable result of their conduct.⁷¹

67 Ziegler, J. (2002): Mission to Niger. Report by the Special Rapporteur on the right to food, 23 January, E/CN.4/2002/58/Add.1, Rn. 64.

68 Vgl. ETO-Principles (Fn. 4), No. 21b – *indirect interference*.

69 Vgl. von Bernstorff, J. (2011): „Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility“. In: AVR 34, S. 57ff.

70 Ebd, S. 60.

71 ETO-Principles (Fn. 4), No. 13 – *obligation to avoid causing harm*.

Dieses generelle Gebot könnte mit Blick auf das Recht auf Nahrung die Vermeidung von Handlungen verlangen, die erwartungsgemäß zu einer erheblichen Verschlechterung der Nahrungssicherheit in anderen Ländern beitragen. Denn die Dimensionen der „food security“ (Verfügbarkeit, Zugang und Stabilität) bilden die strukturellen Voraussetzungen für den individuellen Genuss des Rechts auf Nahrung.⁷² Der UN-Sozialausschuss nennt seinerseits das Gebot, keine „Nahrungsmittelembargos oder ähnliche Maßnahmen zu verhängen, die in anderen Ländern die Bedingungen für die Nahrungsmittelerzeugung beeinträchtigen und den Zugang zu Lebensmitteln gefährden.“⁷³

1. Ambivalenz

Doch ist der Maßstab der Nahrungssicherheit präzise genug, um der transnationalen Achtungspflicht Konturen zu verleihen? Es handelt sich beim vierdimensionalen Konzept der „food security“ um einen ambivalenten Begriff, der je nach räumlicher (global, national, lokal, individuell) und zeitlicher Perspektive (kurz-, mittel-, langfristig) zu unterschiedlichen Einschätzungen führen kann. So hebt z.B. die Weltbank in ihrem Leitbericht zu großflächigen Landgeschäften die positiven Folgen von Agrarinvestitionen in „Entwicklungsländern“ hervor, die Innovationen im Agrarsektor des Anbaustaates befördern und Arbeitsplätze schaffen können.⁷⁴ Die Gewährleistung der „food security“ ist für staatliche Investoren wie Saudi-Arabien, die sich von auswärtigen Landgeschäften günstige Agrarimporte versprechen, sogar das Leitmotiv.⁷⁵ Im Gegensatz dazu betonen soziale Bewegungen und NGOs die Beeinträchtigung der Nahrungssicherheit, die lokale Gemeinschaften durch großflächige Landgeschäfte erfahren, und sprechen sich für einen generellen Stopp aus.⁷⁶

⁷² Oben § 2 B II (S. 60ff.).

⁷³ CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 37.

⁷⁴ Deininger, K. & Byerlee, D, et al. (2011): Rising Global Interest in Farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?, S. 34 u. 38.

⁷⁵ Vgl. HLPE, *Land tenure* 2011 (oben § 3 Fn. 82), Nr. 2.2.1.

⁷⁶ International Land Coalition, Tirana Declaration. Securing Land Access for the Poor in Times of Intensified Natural Resources Competition, May 2011; World Social Forum, Dakar Appeal against the land grab, March 2012.

2. Fokus auf marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen

Aus Sicht des Rechts auf Nahrung kommt es primär darauf an, ob eine Maßnahme die Nahrungssicherheit auf Haushaltsebene verschlechtert. Neben diesem Fokus auf die „household food security“ ist das Augenmerk speziell auf marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen zu legen, die aktuell von Nahrungsunsicherheit bedroht sind. So verlangt de Schutter, dass menschenrechtliche Verträglichkeitsprüfungen vor großflächigen Landinvestitionen die Auswirkungen auf den Zugang zu produktiven Ressourcen für lokale Gemeinschaften, einschließlich betroffener Hirtinnen und Hirten sowie Wanderbäuerinnen und -bauern, ermitteln.⁷⁷ Vor dem Abschluss eines internationalen Handels- und Investitionsschutzabkommens sollen die Auswirkungen auf die Arbeitnehmerschaft in weniger effizienten Sektoren der Volkswirtschaft vorab untersucht werden.⁷⁸

3. Beweisbarkeit

Gegen den Maßstab der erheblichen Gefährdung der Nahrungssicherheit in anderen Ländern könnte die mangelnde Beweisbarkeit kausaler Zusammenhänge angeführt werden. Die Komplexität der geschilderten Preis-, Markt- und Umweltkrise (§ 7) könnte es im Einzelfall unmöglich machen, einzelne Handlungen für eine Verschlechterung der „food security“ in anderen Ländern verantwortlich zu zeichnen.

Andererseits nimmt das Wissen über die globale Dimension der Ernährungskrise stetig zu. Klägerinnen und Klägern sollte deshalb das Recht zugestanden werden, abträgliche Wirkungen staatlicher Handlungen auf die Nahrungssicherheit einzelner Haushalte durch wissenschaftliche Studien darzulegen. Dem angeklagten Völkerrechtssubjekt bliebe die Möglichkeit, diesen Vorwurf durch den Nachweis eines fachlichen Mangels der vorgelegten Studie oder durch Vorlage eigener wissenschaftlicher Ergebnisse zu

77 De Schutter, O. (2009d): Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge, A/HRC/13/33/Add.2, 28 December, Annex, principle 9 (b).

78 De Schutter, O. (2011c): Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements. A Report of the Special Rapporteur on the right to food A/HRC/19/59/Add.5, 19 December, S. 12.

widerlegen. Zudem könnten Gerichte und Menschenrechtsausschüsse im Zweifel international anerkannte Sachverständige heranziehen.

4. Analyse von Menschenrechtsauswirkungen

Schließlich sind Staaten, Internationale Organisationen und Einrichtungen als verpflichtet anzusehen, die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die weltweiten Menschenrechte selbst zu evaluieren. Die zunehmenden globalen Gefährdungslagen für die wsk-Rechte sprechen für die Annahme einer prozeduralen Pflicht jedes Völkerrechtssubjekts, die Auswirkungen seiner Handlungen mit transnationalen Bezügen für die Paktrechte der Bevölkerung in Drittstaaten abzuschätzen.

Das CESCR fordert ausdrücklich die Berücksichtigung von Menschenrechtsbelangen beim Abschluss internationaler Abkommen.⁷⁹ In seiner Stellungnahme zur Welthandelsorganisation (1999) wurde vor der Entscheidung über weitere Liberalisierungsschritte die Durchführung einer Menschenrechtsfolgeprüfung angemahnt.⁸⁰ Ein generelles transnationales Aufklärungsgebot ist in den ETO-Principles niedergelegt:

States must conduct prior assessment, with public participation, of the risks and potential extraterritorial impacts of their laws, policies and practices on the enjoyment of economic, social and cultural rights.⁸¹

Die betroffenen Gruppen müssen angehört werden.⁸² De Schutter fordert in seinem Abschlussbericht (2014) vorherige Folgenabschätzungen vor jeder politischen Grundsatzentscheidung im Bereich der Handels-, Investitions- und Entwicklungspolitik sowie der humanitären Hilfe.⁸³ Bereits im Dezember 2011 hat der damalige Special Rapporteur on the Right to Food Leitprinzipien über unabhängige, effektive und partizipative Menschenrechtsfolgeanalysen vorgelegt.⁸⁴ Diese sollen die Öffentlichkeit frühzeitig

79 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 36; CESCR, General Comment 14 – *the right to health*, Rn. 50.

80 CESCR, Statement to the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization, 21. Sitzung, 26.11.1999, E/C.12/1999/9.

81 ETO-Principles (Fn. 4), No. 14 – *impact assessment and prevention*.

82 De Schutter/Eide/Khalfan/et al. 2012 (Fn. 20), Kommentar zu Prinzip 14, Rn. 3 (S. 1116).

83 De Schutter 2014 (oben § 2 Fn. 85), Annex, S. 25.

84 De Schutter 2011c (Fn. 78), Rn. 2.6 (S. 7).

über die zu erwartenden Folgen staatlicher Entscheidungen für den Schutz und die Verwirklichung fundamentaler Rechte aufklären. Die Aufdeckung von Schwachstellen soll die Ergreifung vorbeugender Maßnahmen anregen, um identifizierte Gefährdungen zu entschärfen.⁸⁵

Eine transnationale Beobachtungspflicht ist mit Blick auf das Recht, ohne Hunger zu leben, ausdrücklich im UN-Sozialpakt festgelegt. Die Vertragsstaaten sollen die Probleme der nahrungsimportierenden und nahrungsausführenden Länder in Betracht ziehen, um eine dem Bedarf entsprechende gerechte Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt zu erreichen (Art. 11 II b IPwskR). Aus dieser Sollbestimmung ist die prozedurale Pflicht abzuleiten, die Auswirkungen der eigenen Politik auf die Nahrungssicherheit anderer Länder vor relevanten Entscheidungen zu evaluieren.

C. Durchsetzbarkeit

Der bestehende Menschenrechtsdiskurs, der grenzüberschreitende Handlungen, die Nahrungsunsicherheit in anderen Ländern verursachen, als Verletzungen der extraterritorialen Schutzdimension brandmarkt, würde gestärkt, soweit abträgliche Folgen vor unabhängigen Spruchkörpern nachgewiesen und angemessene Vermeidungsschritte eingefordert werden könnten. In diesem Abschnitt wird deshalb gefragt, vor welchen juristischen Foren die extraterritoriale Dimension des Rechts auf Nahrung geltend gemacht werden kann.

I. Transnationale Unternehmen

Eine Initiative aus dem Jahr 2003, die die Einführung eines internationalen Berichtsverfahrens für transnationale Unternehmen auf Ebene der Vereinten Nationen bezweckte,⁸⁶ konnte sich bislang nicht durchsetzen. Eine Gruppe aus „Entwicklungsländern“ hat kürzlich im Rahmen des UN-Men-

⁸⁵ Ebd., Rn. 3.2 (S. 8).

⁸⁶ Commission in Human Rights Sub-Commission on the Protection of Human Rights, Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, 26 August 2003, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev. 2.

schenrechtsrates erneut eine Initiative gestartet und im Juli 2014 die Einrichtung einer intergouvernementalen Arbeitsgruppe erwirkt. Diese wurde beauftragt, einen Entwurf für ein verbindliches Rahmenwerk zu entwickeln, in dem die Menschenrechtsbindung transnational operierender Unternehmen festzuschreiben ist.⁸⁷

Die Möglichkeit in den Vereinigten Staaten, wegen Menschenrechtsverletzungen wirtschaftlicher Akteure Klage zu erheben, sind durch eine Grundsatzentscheidung des Supreme Court erheblich eingeschränkt worden.⁸⁸ In Deutschland sind zivilrechtliche Haftungsklagen zwar denkbar, indes praktisch kaum möglich, weil nach dem Trennungsprinzip der Mutterkonzern grundsätzlich nicht für das Verhalten eines Tochterunternehmens haften soll.⁸⁹

II. Verfahren gegen Staaten

Bislang haben Gerichte das Recht auf Nahrung nur mit Blick auf innerstaatliche Sachverhalte entfaltet. Grundsätzlich sollten nationale Gerichte die extraterritoriale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung entweder aus einschlägigen Grundrechten oder völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen wie dem UN-Sozialpakt ableiten.

Zudem sollte Rechtsschutz nicht nur bei Fällen direkter und indirekter Beeinträchtigungen, sondern auch bei gravierenden Menschenrechtsgefährdungen gewährleistet werden. Eine Zugangshürde bildet in dieser Hinsicht die Zulässigkeitsvoraussetzung der Klagebefugnis, die meist von dem Nachweis einer unmittelbaren, gegenwärtigen Selbstbetroffenheit abhängig gemacht wird. Wie anhand der Fallstudien (§ 9 und § 10) zu vertiefen ist, könnten Gerichte in transnationalen Situationen die Einreichung wissenschaftlicher Studien und Falldokumentationen zulassen, um abträgliche Folgen einer Maßnahme für einzelne Personen im Ausland darzulegen.

87 HRC, Resolution v. 14.07.2014, Human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/RES/26/9, Rn. 1.

88 Siehe *Cleveland, S. H.* (2013): "Commentary on *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*, The *Kiobel* Presumption and Extraterritoriality". In: 52 *Columbia Journal of Transnational Law* 8, S. 8ff.

89 Kritisch dazu *Saage-Maaß, M.* (2011): Arbeitsbedingungen in globalen Zulieferketten. Wie weit reicht die Verantwortung deutscher Unternehmen?, S. 11ff.

1. Das Berichtsverfahren vor dem CESCR

Mit Blick auf Vertragsstaaten des IPwskR kann das Berichtsverfahren genutzt werden, um die Verletzung grenzüberschreitender Pflichten zu thematisieren. In zwei Fällen hat sich der UN-Sozialausschuss bereits mit der transnationalen Schutzdimension des Rechts auf Nahrung auseinandergesetzt.

Im Berichtsverfahren gegenüber Deutschland zeigte sich das CESCR (2011) tief besorgt über die Auswirkungen der Agrar- und Handelspolitik, welche die Ausfuhr subventionierter Agrarerzeugnisse in „Entwicklungsländer“ befördere und verwies auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich des Rechts auf Nahrung im Importstaat.⁹⁰ Das Komitee fordert den Vertragsstaat auf,

to fully apply a human rights-based approach to its international trade and agriculture policies, including by reviewing the impact of subsidies in the enjoyment of economic, social and cultural rights in importing countries.⁹¹

Das Komitee reagierte damit auf einen „NGO-Schattenbericht“, in dem die Förderung des Agrardumpings gerügt wurde.⁹² Die Bundesregierung wies diesen Vorwurf zurück und erklärte sich für unzuständig.⁹³ Auf die Möglichkeit, Einfluss auf die Europäische Kommission zu nehmen, ging die Bundesregierung nicht ein.⁹⁴

Im Staatenberichtsverfahren gegenüber Belgien warnte der UN-Sozialausschuss (2013) mit Blick auf das nationale Biokraftstoff-Fördergesetz, dass dieses großflächige Anbauprojekte in Drittstaaten anregen und damit negative Konsequenzen für lokale Bäuerinnen und Bauern haben könnte.⁹⁵ Das Thema war ebenfalls durch NGOs auf die Agenda gesetzt worden.⁹⁶

90 CESCR, Concluding Observations – *Germany*, 2011 (oben § 4 Fn. 40), Rn. 9.

91 Ebd.

92 Brot für die Welt, FIAN Deutschland, Gegenströmung, u.a. (2011): Extraterritorial State Obligations. Parallel report in response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany.

93 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Diana Golze (u.a.) v. 31.10.2012, BT-Drs. 17/11265, S. 22.

94 Zur Verantwortung der EU, unten § 9 C III 2 (S. 300).

95 CESCR, Concluding Observations – *Belgium*, 2013 (oben § 1 Fn. 81), Rn. 22.

96 FIAN (2013): Response to Committee members' questions related to FIAN Belgium's Statement on Belgium's fourth report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

Das CESCR empfiehlt Belgien regelmäßige „human rights impact assessments“ durchzuführen,

in order to ensure that projects promoting agrofuels do not have a negative impact on the economic, social and cultural rights of local communities in third countries where Belgian firms working in this field operate.⁹⁷

Indes ermöglicht das Berichtsverfahren aufgrund seines weiten Zuschnitts (Umsetzungskontrolle sämtlicher Paktrechte innerhalb der letzten fünf Jahre) und der geringen Ausstattung des CESCR, nur ansatzweise eine Sachverhaltsermittlung, die notwendig wäre, um mit Blick auf komplexe Sachverhalte detaillierte Handlungsempfehlungen auszusprechen.⁹⁸

2. Das Individualbeschwerdeverfahren vor dem CESCR

Das Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss könnte einen geeigneten Mechanismus darstellen, um der transnationalen Schutzdimension zum Durchbruch zu verhelfen. Die Anwendbarkeit desselben ist auf Individuen oder Gruppen beschränkt, die der Hoheitsgewalt (jurisdiction) einer Vertragspartei unterliegen und eine Verletzung durch diesen Staat geltend machen:

Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, under the jurisdiction of a State Party, claiming to be victims of a violation of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Covenant by that State Party.⁹⁹

Demnach müssen die Beschwerdeführenden darlegen, warum sie der „jurisdiction“ eines auswärtigen Staates unterliegen.¹⁰⁰ Das Merkmal der Hoheitsgewalt könnte in Anlehnung an die Rechtsprechung des EGMR davon abhängig gemacht werden, ob der Vertragsstaat eine effektive Kontrolle im Ausland ausübt. Überzeugender ist es, den Begriff der Hoheitsgewalt weiter zu verstehen und zugleich auf die tatsächlichen Einfluss-

97 CESCR, Concluding Observations – *Belgium*, 2013 (oben § 1 Fn. 81), Rn. 22.

98 Vgl. Coomans 2011 (Fn. 1), S. 4.

99 Art. 2 Zusatzprotokoll (oben § 2 Fn. 23).

100 So *Courtis, C. & Sepúlveda, M.* (2009): “Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?” In: *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter* 27, S. 58.

möglichkeiten und die Vorhersehbarkeit von Menschenrechtsverletzungen abzustellen.¹⁰¹

III. Europäischer Gerichtshof

Schließlich könnte die Beachtung der extraterritorialen Schutzdimension des Rechts auf Nahrung vor dem Europäischen Gerichtshof geltend gemacht werden. Gerügt werden könnte ein Verstoß von Unionsorganen oder Mitgliedstaaten gegen die Unionsgrundrechte, denen eine extraterritoriale Dimension zuzusprechen ist.¹⁰²

Soweit die Menschenrechtsverletzung auf einem Rechtsakt der Europäischen Union beruht, ist an eine Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) zu denken. Diese könnte etwa gegen eine Durchführungsverordnung der Kommission, die Ausfuhrbeihilfen mit Blick auf sensible Agrarprodukte erlaubt, erhoben werden.¹⁰³ Eine solche Klage ist rechtzeitig, d.h. im Regelfall binnen zwei Monaten, zu erheben (Art. 263 IV AEUV). Natürliche und juristische Person sind nur klagebefugt, wenn sie von dem angegriffenen Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffen sind (Art. 263 V AEUV). Falls eine Person nicht der individuelle Adressat eines Rechtsaktes ist, bejaht der EuGH die Klagebefugnis nur dann, soweit die klagende Partei durch besondere persönliche Eigenschaften oder Umstände in ähnlicher Weise wie ein Adressat individualisiert ist.¹⁰⁴ Diese restriktive Lesart ist problematisch, weil der Nachweis einer solchen Sonderstellung in transnationalen Konstellationen kaum möglich ist. Eine Nichtigkeitsklage könnte in diesem Fall allenfalls von einem privilegierten Klageberechtigten erhoben werden. Dazu gehören die Mitgliedstaaten oder das Europäische Parlament (Art. 263 II AEUV).

Darüber hinaus könnte die EU zur Ergreifung genereller Abhilfemaßnahmen oder zur Durchführung von Menschenrechtsanalysen im Wege einer Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV) verpflichtet werden. Individuen sind in dieser Konstellation kaum als klagebefugt anzusehen, weil sie nur einen Akt verlangen können, der an sie adressiert ist (Art. 265 III AEUV).

101 Oben A I 2 (S. 264).

102 Oben A II 3 (S. 268).

103 Zur Schädlichkeit von Agrarexportsubventionen, unten § 9 A (S. 288ff.).

104 Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 1.4.2004, Rs. C-263/02, Rn. 45.

Zu den privilegierten Klageberechtigten gehören ebenfalls die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament (Art. 265 I AEUV).

Möglich wäre zudem die Anstrengung eines Vorlageverfahrens (Art. 267 AEUV). Allerdings setzt dieses die Zulässigkeit einer Klage vor einem nationalen Gericht voraus, das die Frage der Grundrechtskonformität einer mitgliedstaatlichen Handlung dem EuGH zur Beurteilung vorlegen könnte.

D. Einordnung

Grenzüberschreitende Achtungs- und Schutzpflicht

Das Recht auf Nahrung verpflichtet Staaten und Internationale Organisationen, das Recht auf Nahrung in anderen Ländern zu achten und zu schützen. Wäre es den Vertragsstaaten erlaubt, die wsk-Rechte im Ausland zu beeinträchtigen, stünde dies im Widerspruch zu der ausdrücklich niedergelegten Kooperationspflicht (Art. 2 I IPwskR). Alle Völkerrechtssubjekte dürfen den Genuss des „right to food“ in Drittstaat weder direkt noch indirekt beeinträchtigen. Zudem müssen sie Maßnahmen unterlassen, die die Nahrungssicherheit in anderen Ländern erheblich gefährden.

In formeller Hinsicht sind Staaten und Internationale Organisationen verpflichtet, vor der Durchführung relevanter Entscheidungen im Bereich der Agrar- und Außenwirtschaftspolitik eine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Das Gebot, die potenziellen Folgen des eigenen Handelns für die Menschenrechte anderer zu evaluieren, bildet zugleich den Kernbestandteil der Achtungspflicht, der transnational agierenden Unternehmen genügen müssen.

Durchsetzbarkeit

Klagestrategien zur Durchsetzung der transnationalen Schutzdimension müssen noch erprobt werden. Denkbar erscheint es das Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss für Beschwerden zu nutzen, um die Verletzung grenzüberschreitender Achtungs- und Schutzpflichten zu rügen. Im Rahmen des Berichtsverfahrens vor dem CESCR ist es NGOs im Wege von „Schattenberichten“ gelungen, die Verbindlichkeit extraterritorialer Staatenpflichten auf die Agenda zu setzen. Diese

§ 8 Transnationale Schutzdimension

Sachverhalte betrafen den Vorwurf des Agrardumpings und der expansiven Förderung von Biokraftstoffen, die soziale Rechte von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Drittstaaten beeinträchtigen. Diese beiden Anwendungsfälle sollen in den folgenden Fallstudien näher untersucht werden.

§ 9 Agrardumping

Als ein Beispiel für die Verletzung der extraterritorialen Achtungspflicht wird die Praxis reicherer Staaten angeführt, den Export inländischer Agrarerzeugnisse zu verbilligten Preisen zu ermöglichen. Nach dem Recht der Welthandelsorganisation bezeichnet der Begriff des „Dumpings“ die Ausfuhr von Waren unterhalb des Normalpreises, der sich nach dem Inlandspreis, dem Preis eines vergleichbaren Drittmarkts oder den tatsächlichen Herstellungskosten richtet. In diesem Kapitel soll der Begriff des Agrardumpings in einem weiteren Sinne verstanden werden, der für die Verursachung „unfairer Agrarpreise“ steht, die so niedrig sind, dass sie Menschen, die in der Landwirtschaft tätig sind, kein ausreichendes Einkünfte erzielen können, um sich und nahestehende Personen und mit angemessener Nahrung zu versorgen. In diesem Sinne machen NGOs und kritische Stimmen in der Wissenschaft vor allem die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Union für Billigexporte verantwortlich, die inländische Erzeugnisse in „Entwicklungsländern“ aus dem Markt drängen und zu gravierenden Einkommensverlusten bei lokalen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern führen. Olivier de Schutter, der frühere Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, sieht in jeder starken Subventionierung, die Billigexporte zu Lasten lokaler Produzierender ermöglicht, eine Verletzung des Rechts auf Nahrung:

Where a state heavily subsidises agricultural products which are exported by economic actors based under its jurisdiction, thus crowding out the local producers in the receiving market, this should be treated as a violation of the right to food by the exporting country, since it constitutes a threat to food security in the importing state.¹

Nach dem Recht der Welthandelsorganisation bezeichnet der Begriff des „Dumpings“ die Ausfuhr von Waren unterhalb des Normalpreises, der sich nach dem Inlandspreis, dem Preis eines vergleichbaren Drittmarkts oder den tatsächlichen Herstellungskosten richtet.

In diesem Kapitel werden die komplexen Ursachen und Folgen von Agrardumping für die Nahrungssicherheit in ärmeren Ländern aus Sicht

1 De Schutter 2009c (oben § 8 Fn. 65), S. 45.

§ 9 Agrardumping

des Rechts auf Nahrung beleuchtet. Zuerst wird gefragt, in welchem Maße Exportsubventionen Agrardumping verursachen und deshalb menschenrechtswidrig sein können (A). Sodann wird am Beispiel der europäischen Zuckermarktordnung gefragt, inwieweit ganze Fördersysteme Billigexporte verursachen und deshalb gegen die transnationale Achtungspflicht verstoßen (B).² Daraufhin wird auf die Möglichkeit eingegangen, das bestehende WTO-Streitbeilegungsverfahren gegen Agrardumping zu nutzen (C). Schließlich wird anhand der Einkaufspraktiken deutscher Supermärkte im internationalen Bananenhandel nach der Verantwortung von Einzelhandelsunternehmen für Agrardumping gefragt und die Bedeutung des Wettbewerbsrechts zur Durchsetzung „fairer Agrarpreise“ ergründet (D).

A. Exportsubventionen

Die Subvention des Exports von Agrargütern stellt eine besonders wettbewerbsverzerrende staatliche Förderung dar, die verbilligte Ausfuhren ermöglicht und damit die Landwirtschaft anderer Länder schädigt. Sie zielen darauf ab, die Differenz zwischen inländischem Preis und dem Weltmarktpreis auszugleichen, um der an sich nicht konkurrenzfähigen eigenen Agrarwirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten zu verschaffen. Auch weil das WTO-Agrarabkommen lediglich eine partielle Pflicht zur Abschaffung von Ausfuhrzuschüssen vorsieht,³ bleibt zu fragen, ob diese Form der Agrarsubventionen gegen die Menschenrechte von Erzeugerinnen und Erzeugern in ärmeren Ländern verstoßen kann. Jean Ziegler hält Agrarexportsubventionen generell für abträglich, wenn sie Ausfuhren in Agrarstaaten betreffen.⁴ Billigimporte gefährden das Recht von Bäuerinnen und Bauern auf ein ausreichendes Auskommen, das aus dem Recht auf Selbsternährung, dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und dem Recht auf Berufsfreiheit abgeleitet werden kann.⁵

2 Zur Menschenrechtsbindung der EU oben § 8 A II 3 (S. 268).

3 Oben § 7 B I 3 (S. 243).

4 Ziegler 2006 (oben § 4 Fn. 127), Rn. 35.

5 Oben § 5 C II (S. 213).

I. Schädigungsnachweis

In einem Menschenrechtsverfahren käme es darauf an, nachzuweisen, dass ein bestimmtes Programm der Exportsubventionierung das Recht auf Nahrung in anderen Ländern beeinträchtigt. Anders als im Fall direkter Eingriffe, z.B. in Form von Landvertreibungen, wirken sich Exportsubventionen mittelbar zu Lasten von Bäuerinnen und Bauern in ärmeren Ländern aus. Sie können lokale Erzeugerinnen und Erzeuger schädigen, weil sie sowohl deren Marktanteile verringern als auch die Preisentwicklung des betroffenen Agrarprodukts dämpfen können.

1. Feldstudien

Die Schädigung inländischer Erzeugerinnen und Erzeuger durch Billigimporte, die auf Ausfuhrerstattungen beruhen, könnte durch Feldstudien nachgezeichnet werden. In diesem Sinne hat die sog. „Reisstudie“ (2007), die sich mit den Auswirkungen von Importfluten in Ghana, Honduras und Indonesien befasste, Pionierarbeit geleistet.⁶ Untersucht wurden die sozio-ökonomischen Folgen des Agrardumpings auf mikroökonomischer Ebene mit Blick auf betroffene Reisbäuerinnen und -bauern. Betrachtet wurden jeweils lokale Gemeinden, die hauptsächlich vom Reisanbau leben.⁷ Anhand von Gruppenbefragungen und Einzelinterviews mit Gemeindevorstehern, Bäuerinnen und Bauern, Mühlenbetreibern und Marktfrauen wurde ermittelt, wie sich die lokalen Märkte in Folge der Importfluten entwickelt haben.⁸ Somit konnte z.B. hinsichtlich der ghanaischen Gemeinde Dalun nachgewiesen werden, dass der eingeführte Reis den lokalen Verkaufsmarkt beherrscht und zum Absinken der Erzeugerpreise geführt hatte, ohne dass die Produktionskosten im selben Maße zurückgegangen waren.⁹ Wenngleich die genauen Einkommensverluste der betroffenen Reisbäuerinnen und -bauern mangels repräsentativer Umfragen nicht eindeutig be-

6 Paasch, A. (Hrsg.), Garbers, F. & Hirsch, T. (2007): Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung. Fallstudien aus Ghana, Honduras und Indonesien.

7 Ebd., S. 22.

8 Ebd.

9 Ebd., S. 46.

stimmt werden konnten,¹⁰ sahen es die Verfasserinnen und Verfasser der „Reisstudie“ als erwiesen an, dass die geringeren Marktanteile und Verkaufspreise der Hauptgrund für den Hunger in der Gemeinde waren.¹¹

2. Kausalität

Die „Reisstudie“ bezieht zugleich zur Frage Stellung, ob und inwieweit andere Faktoren neben den Importfluten den Rückgang des Einkommens der Reisproduzierenden verursacht haben. Eine menschenrechtliche Verantwortung wird nicht nur den Exportstaaten (USA, Thailand etc.),¹² sondern zugleich den Importstaaten (Ghana, Honduras und Indonesien) zugeschrieben, die ihre Märkte geöffnet und ihre eigene Reiswirtschaft über Jahre vernachlässigt haben.¹³ Schließlich wird dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zur Last gelegt, Strukturanpassungsmaßnahmen durchgesetzt zu haben, die eine Liberalisierung des Reissektors vorsahen.¹⁴ Die Schuld der Territorialstaaten und der beteiligten internationalen Einrichtungen ließe die menschenrechtliche Verantwortung der Exportstaaten jedoch nicht entfallen. Diese Ansicht ist überzeugend, denn die Billigimporte haben die Lage der kleinbäuerlichen Betriebe weiter verschlechtert.

Auch wenn die „Reisstudie“ sich mit den Folgen der Liberalisierung von Agrarmärkten befasst, könnte dieser Stichproben-Ansatz ebenfalls genutzt werden, um eine spezifische Korrelation zwischen dem wirtschaftlichen Niedergang bäuerlicher Betriebe und bestimmten Exportprogrammen aufzuzeigen. Denn wie die „Reisstudie“ selbst bemerkt, werden Billigimporte häufig erst durch Ausfuhrsubventionen ermöglicht.¹⁵ Indes müsste, soweit eine direkte Beeinträchtigung nachgewiesen werden soll, der genaue Anteil der Schädigung benannt werden. Die „Reisstudie“ zeigt allein eine generelle Korrelation zwischen der Liberalisierung des Reismarktes, des Förderungsausfalls und den Billigimporten auf der einen Seite sowie dem Rückgang der Inlandspreise und Marktanteile lokal Produ-

¹⁰ Ebd., S. 45.

¹¹ Ebd., S. 47.

¹² Ebd., S. 30 u. 52 (Ghana), S. 76 (Honduras), S. 102 (Indonesien).

¹³ Ebd., S. 50 (Ghana), S. 74 (Honduras), S. 100 (Indonesien).

¹⁴ Ebd., S. 50 (Ghana), S. 76 (Honduras), S. 101 (Indonesien).

¹⁵ Ebd., S. 22.

zierender auf der anderen Seite auf. Der Schaden, der den lokalen Reisbäuerinnen und Reisbauern allein durch die unfaire Verbilligung der Reisimporte entstanden ist, wird nicht beziffert.

3. Modellrechnungen

Der genaue Schadensumfang könnte anhand von Modellen ermittelt werden. So ließ die NGO Oxfam errechnen, dass die seit 2009 angestiegenen EU-Exportsubventionen für Milch zu erheblichen Einkommensverlusten bei Milchbäuerinnen und Milchbauern in Bangladesch geführt haben.¹⁶ Die Ausfuhrzuschüsse ließen aufgrund des hohen Marktanteils der Europäischen Union am Weltmilchmarkt (rund 17%) das internationale Preisniveau absinken. Diese negative Entwicklung habe sich in fallenden Erzeugerpreisen in Bangladesch niedergeschlagen. Das Ergebnis, wonach das Einkommen eines gewöhnlichen Milchbetriebs in Bangladesch zwischen 7 bis 16% gesunken sei, beruht allerdings auf einer empirischen Unterstellung: So wird vorausgesetzt, dass die EU-Ausfuhrzuschüsse in Höhe von 5 Cent pro Liter den Weltmarktpreis um 2,5 Cent (17,5 auf 15 Cent pro Liter) absinken lassen.¹⁷

4. Vorhersehbares Risiko

Wäre eine Klage gegen Exportsubventionen mangels Nachweisbarkeit einer kausalen Schädigung folglich von vornherein aussichtslos? Generell kann eine Unterlassenspflicht mit Blick auf die transnationale Schutzdimension angenommen werden, wenn eine Handlung die Nahrungssicherheit in anderen Ländern erheblich gefährdet.¹⁸ Dieser Maßstab ist überzeugend, soweit eine Menschenrechtsklage nicht auf Erlangung individuellen Schadensersatzes, sondern auf ein schlichtes Unterlassen ausgerichtet ist. Der Nachweis einer erheblichen Gefährdung durch Exportsubventionen könnte in diesem Fall durch einen Zweiklang aus makro- und mikroöko-

16 Oxfam Deutschland (2010): „Abgedrängt“: Niedrige Milchpreise treffen Ärmste am härtesten. Billigimporte von Magermilchpulver in Bangladesch, Anhang 1.

17 Siehe die von Oxfam in Auftrag gegebene Studie von *Hemme, T. & Mohammad, U.* (2009): Dairy Case Study: Bangladesh vs. the EU, Nr. 9.

18 Oben § 8 B III (S. 276).

nomischen Analysen erbracht werden. So könnten die Ergebnisse eines ökonomischen Modells, das die Auswirkungen bestehender Ausfuhrsubventionen auf das Einkommen von Erzeugerinnen und Erzeugern in ärmeren Ländern errechnet, durch Feldstudien gestützt werden, die eingetretene Einkommensverluste in Folge von Billigimporten darlegen.

II. Rechtfertigung

Ein Ausfuhrprogramm, das die Nahrungssicherheit in einem Drittstaat gefährdet, könnte im Einzelfall gerechtfertigt sein. Das Ziel des Exportstaates, die eigene Landwirtschaft zu fördern, stellt kaum einen Rechtfertigungsgrund dar, denn der heimische Agrarsektor könnte ebenso durch andere Maßnahmen, die die Weltmarktpreise weniger beeinflussen, gefördert werden.

Exportsubventionen können zudem kaum als Beitrag zur Gewährleistung von Nahrungssicherheit im Importstaat angesehen werden. Denn billige Importfluten führen nicht automatisch zu sinkenden Lebensmittelpreisen, weil häufig wenige Unternehmen den Handel kontrollieren und Preisvorteile nicht an die Verbraucherinnen und Verbraucher weiterreichen.¹⁹ Außerdem könnten die für Exportsubventionen verwendeten Finanzmittel in einer weniger belastenden Weise eingesetzt werden. Gezielte Lebensmittelhilfen, die inländische Agrarprodukte verwenden, könnten ebenfalls den Zugang für ärmere Haushalte verbessern. Soweit mit negativen Folgen auf die Zugänglichkeit zu rechnen ist, soweit eine Exportförderung abrupt ausgesetzt wird, sollte der Ausfuhrstaat in Absprache mit dem Importstaat eine schrittweise Ausstiegsstrategie entwickeln.²⁰

B. Die EU-Zuckerförderung

Eine Klage wegen Verletzung der extraterritorialen Achtungspflicht könnte sich nicht nur gegen einzelne exportstützende Programme, sondern gegen ein Fördersystem als Ganzes richten. Die Aussage- und Überzeugungskraft eines solchen Unterfangens soll am Beispiel der europäischen

¹⁹ Paasch/Garbers/Hirsch 2007 (Fn. 6), S. 18.

²⁰ Vgl. Kattau, S. (2015): WTO-Agrarrecht, EU-Agrarrecht und das Menschenrecht auf Nahrung, S. 310f. u. 517f.

Zuckerförderung angedacht werden. Ohne Zölle und interne Stützungen würde sich der Anbau von Zuckerrüben im globalen Norden kaum lohnen. Zuckerrohr, das in vielen „Entwicklungsländern“ angebaut wird, gilt als doppelt so effiziente Zuckerquelle.²¹ Es wurde geschätzt, dass der globale Zuckerpreis in Folge einer weltweiten Liberalisierung um ca. 40% steigen würde.²² Vor diesem Hintergrund hat Wouter Vandenhole (2007) die EU-Zuckermarktordnung, die hohe Einfuhrzölle, interne Preisstützungen und Exportbeihilfen für die europäische Zuckerwirtschaft vorsieht, als menschenrechtswidrig bezeichnet.²³ Sie sei unvereinbar mit dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard von Zuckerrohrproduzentinnen und -produzenten sowie ihren Angestellten im globalen Süden, die durch Billigimporte aus dem Markt gedrängt würden.²⁴

I. Pflicht zur Liberalisierung?

Sandra Kattau spricht sich für eine menschenrechtskonforme Interpretation des WTO-Agrarabkommens aus und sieht die Mitglieder als verpflichtet an, soweit wie möglich, auf Exportsubventionen zu verzichten und interne Stützungsmaßnahmen sowie Importzölle signifikant zu senken, um die Importabhängigkeit von „Entwicklungsländern“ zu verringern und damit ihre Nahrungssicherheit zu verbessern.²⁵ In diesem Sinne hat Brasilien 2004 ein Streitbeilegungsverfahren wegen der damaligen EU-Zuckermarktordnung erwirkt und den Abbau von Subventionen eingefordert.

1. Das WTO-Verfahren „EU Sugar Subsidies“

Durch die ursprüngliche Zuckermarktordnung hatte sich die EU trotz ihres komparativen Kostennachteils gegenüber wärmeren Regionen zum zweitgrößten Netto-Exporteur entwickelt.²⁶ So lagen die Einfuhren im Jahr

21 Siehe *Mitchell, D. O.* (2005): *Sugar Policies: An Opportunity for Change*, in: Aksoy/Beghin (eds.), *Trade and Developing Countries*, S. 146ff.

22 Ebd., S. 158.

23 *Vandenhole, W.* (2007): „Third State Obligations under the ICESCR: A Case Study of EU sugar Policy“. In: *Nordic Journal of International Law* 76, S. 73f.

24 Ebd., S. 92.

25 Kattau 2015 (Fn. 20), S. 525ff.

26 Mitchel 2005 (Fn. 21), S. 152f.

2005 bei lediglich 2,3 Mio. Tonnen, während sich die Ausfuhren auf 7,5 Mio. Tonnen beliefen und zu einem Drittel durch Exportsubventionen gefördert wurden.²⁷ Da die EU in ihrer Verpflichtungsliste zum WTO-Agrarabkommen versprochen hatte, ab 2004 höchstens 1,27 Mio. Tonnen Zucker mit Ausfuhrbeihilfen zu stützen, bewirkte Brasilien die Einrichtung eines Streitbeilegungsverfahrens. In seinem Bericht warf das Panel der EU eine Quersubventionierung ihrer Zuckerausfuhren und eine massive Überschreitung der zulässigen Jahreshöchstgrenzen vor.²⁸

Die EU-Marktordnung unterschied drei Zuckerarten.²⁹ Für den sog. „A-Zucker“ wurden im Rahmen einer Produktionsobergrenze³⁰ Interventionspreise für Zuckerrüben und raffinierten Zucker festgelegt, die bis zu drei Viertel über dem Weltmarktniveau lagen und im inländischen Markt wie Mindestpreise wirkten.³¹ Der sog. „B-Zucker“ bezeichnete eine festgelegte Menge an Importzucker, der im Einklang mit dem Zucker-Protokoll³² zu Garantiepreisen aus bestimmten Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) eingeführt wurde.³³ Schließlich stand der sog. „C-Zucker“ für die Produktionsmenge, die über die Förderquote von „A-Zucker“ hinaus ging und exportiert werden musste.³⁴

Das Panel stellte fest, dass der aus AKP-Staaten eingeführte „B-Zucker“ nicht von der Senkungspflicht ausgenommen sei, so dass bei seiner Ausfuhr aus der EU von dieser ebenfalls die Grenze an zulässigen Ausfuhrbeihilfen beachtet werden müsse.³⁵ Sodann urteilte das Panel, dass sämtliche Ausfuhren von „C-Zucker“ als subventionierte Exporte im Sinne von Art. 9 Abs. 1 lit. (c) des WTO-Agrarabkommens einzustufen seien.³⁶ Die Marktordnung bewirke eine Exportförderung, weil die europä-

27 Europäischer Rechnungshof (2010): Hat die Zuckermarktreform ihre wichtigsten Ziele erreicht?, Rn. 4.

28 Panel, *European Communities – Export Subsidies on Sugar*, Bericht vom 15.10.2004, WT/DS265/R, WT/DS266/& und WT/DS283/R.

29 Maßgeblich Verordnung (EU) Nr. 1260/2001 des Rates v. 19.06.2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. L 178 v. 30.06.2001 S. 1.

30 Art. 10 VO 1260/2001.

31 Art. 2 i.V.m. Art. 7 VO 1260/2001.

32 Cotonou-Abkommen, v. 23.06.2000, Annex V, Protocol 3, Containing the Text of the Protocol 3 on ECP Sugar, appearing in the ACP-EEC Convention of Lomé signed on 28 February 1975.

33 Art. 4 I (b) u. Art. 35 bis 39 VO 1260/2001.

34 Art. 13 VO 1260/2001.

35 Panel, *EU Subsidies on Sugar*, Rn. 7.106 (7.183).

36 Ebd., Rn. 7.239 (7.340).

ischen Zuckerbetriebe überschüssige „C-Zuckerrüben“ unterhalb der Produktionskosten an europäische Zuckerfabriken verkaufen konnten,³⁷ der gewonnene „C-Zucker“ nur auf dem Weltmarkt verkauft werden durfte³⁸ und die EU aufgrund einer umfassenden Angebots- und Preiskontrolle diese wettbewerbsverzerrende Praxis ermöglicht habe.³⁹ Die festgesetzten Preise für „A-Zucker“ würden als eine „cross subzidisation“ des überschüssigen „C-Zucker“ wirken.⁴⁰ Das Appellate Body stützte die Rechtsansicht des Panels⁴¹ und forderte die EU auf, ihre Zuckermarktordnung in Einklang mit dem WTO-Recht zu bringen.⁴²

2. Die reformierte Marktordnung (2006)

In Folge der WTO-Entscheidung hat die EU ihre Marktordnung 2006 reformiert.⁴³ Die Quote für den intern geförderten „A-Zucker“ und der diesbezügliche Referenzpreis (der an die Stelle des früheren Interventionspreises trat) wurden jeweils um rund ein Drittel gesenkt.⁴⁴

Vandenhoele hält die neue Marktordnung dennoch für bedenklich, weil zu erwarten sei, dass sie die europäische Überschussproduktion nicht verhindere.⁴⁵ Nach Recherchen der NGO Actionaid waren die EU-Billigexporte dafür verantwortlich, dass allein 36.000 Produzierende in Swasiland ihre Lebensgrundlage verloren haben.⁴⁶ Die Union hat nunmehr jedoch die Einhaltung einer WTO-konformen Obergrenze für Zuckerexporte zugesagt, die nach dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien leicht über den

37 Ebd., Rn. 7.265.

38 Ebd., Rn. 7.277. u. 7.321.

39 Ebd., Rn. 7.291 u. 7.331.

40 Ebd., Rn. 7.314.

41 Appellate Body, *European Communities – Export Subsidies on Sugar*, Berichte vom 28.04.2005, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R und WT/DS283/AB/R.

42 Ebd., Rn. 347.

43 Verordnung (EU) Nr. 318/2006 des Rates v. 28.02.2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker v. 20.02.2006, ABl. L 58/1 S. 39; ersetzt durch Verordnung (EU) Nr. 1234/2007 des Rates v. 22.10.2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. L 299 v. 16.11.2007 S. 1.

44 Vgl. Europäischer Rechnungshof 2010 (Fn. 27), Rn. 10.

45 Vandenhoele 2007 (Fn. 23), S. 80ff.

46 Actionaid International (2005): *Don't Make Poverty. What the G8 Should Do to Make Poverty History*, S. 22, zitiert von Vandenhoele 2007 (Fn. 23), S. 92 (Fn. 33).

ursprünglich im Rahmen des Agreement on Agriculture (1994) erlaubten Mengen liegt.⁴⁷

II. Privilegierung von LDCs?

Allerdings konnten die „am wenigsten entwickelten Länder“ von der aufgrund des Berichts des Appellate Body vorgenommene Reform der EU-Zuckermarktordnung bislang kaum profitieren. Aus Sicht des Rechts auf Nahrung sollte es jedoch weniger darauf ankommen, die Gruppe der „Entwicklungsländer“ an sich zu stärken. Maßgebliches Ziel sollte vielmehr die Verbesserung der Marktposition von kleineren Betrieben vor allem in den Least Developed Countries (LDCs) sein, die von Nahrungsunsicherheit bedroht sind. Aufgrund der derzeitigen Marktstruktur besteht keine ausreichende Garantie, dass gerade ärmere Staaten und marginalisierte Kleinbäuerinnen und Kleinbauern von undifferenzierten Marktliberalisierungen profitieren.

Deshalb haben NGOs wie Oxfam von der EU mit Blick auf Zucker auch keine einseitige Marktöffnung gefordert, die primär reicheren Anbauländern (namentlich Brasilien, Thailand und Australien) zu Gute käme.⁴⁸ Vielmehr wurde eine gezielte Förderung von LDCs wie Mozambique und Sambia angeregt, die über günstige Anbaubedingungen für Zucker verfügen und ein geringes Maß an wirtschaftlicher Entwicklung aufweisen.⁴⁹ Oxfam plädierte für eine signifikante Absenkung der internen Produktionsobergrenze sowie den Ausbau des bestehenden präferenziellen Marktzugangs für LDCs zu auskömmlichen Preisen.⁵⁰ Erst durch die Garantie „fairer Agrarpreise“ könnten die zuckerproduzierenden Länder unter den LDCs vom Marktzugang profitieren.

Statt die Quote des sog. „B-Zuckers“ zu Gunsten der zuckerproduzierenden AKP-Staaten zu erhöhen, entschloss sich die EU indes zu einem Systemwechsel. Im September 2007 kündigte die Union das Zucker-Pro-

47 Die zulässige Jahresausfuhrmenge liegt bei 1,35 Millionen Tonnen, Angaben der Europäischen Kommission, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/agriculture/sugar/index_en.htm>.

48 Watkins, K. (2004): *Dumping the World. How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries*, S. 41f.

49 Oxfam International (2004): *A Sweeter Future? The Potentials of EU Sugar Reform to contribute to Poverty Reduction in Southern Africa*, S. 36.

50 Ebd.

tokoll, das die quotenmäßige Einfuhr von sog. „B-Zucker“ zu Garantiepreisen vorgesehen hatte.⁵¹ Nach dem Auslaufen der Übergangsperiode im September 2012⁵² profitieren die AKP-Staaten, die LDCs sind, nur noch vom „Alles Außer Waffen“-Programm bzw. als Nicht-LDCs von Zollpräferenzen, die in einem EU-Partnerschaftsabkommen vorgesehen sind.⁵³ Bislang machen die Zuckereinfuhren aus den LDCs mit rund 1.84 Millionen Tonnen im Wirtschaftsjahr 2011/12 um die Hälfte der Gesamtzuckerimporte aus.⁵⁴

III. Positionierung: Pflicht zur effektiven Exportbeschränkung

Aus der extraterritorialen Achtungspflicht ist generell das Gebot abzuleiten, dass Staaten, deren volkswirtschaftliche Stärke kaum von ihrer Landwirtschaft abhängt, den Export von Agrarerzeugnissen vermeiden sollten, die zu angemessenen Preisen und einer ausreichenden Menge in „Entwicklungsländern“, insbesondere in „den am wenigsten entwickelten Ländern“ hergestellt werden können.

Gegen eine generelle Liberalisierungspflicht spricht das legitime Interesse der EU, einen hohen Grad an Nahrungsautonomie zu bewahren. Zudem ist den Mitgliedstaaten das Recht zuzugestehen, ihren Bäuerinnen und Bauern, selbst wenn diese nicht international wettbewerbsfähig sind, ein ausreichendes Auskommen zu garantieren, soweit dadurch keine Billigexporte verursacht werden.

Mit Blick auf die EU und die Zuckermarktförderung hieße dies, dass die Union jedenfalls kein Netto-Exporteur sein sollte. In diesem Sinne ist die Umstrukturierung erfolgreich gewesen, weil sich die EU seit 2006 wieder zu einem Netto-Importeur von Zucker entwickelt hat.⁵⁵ Die interne

51 Beschluss des Rates v. 28.09. 2007, Az. 2007/627/EG.

52 Siehe Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates v. 20.12.2007 mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen für Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) gehören, ABl. 348/1 v. 31.12.2007.

53 Vgl. European Commission (2013a): Evolution of the sugar imports in the European Union from LDC and ACP countries, COM(2013) 323 final, S. 3.

54 Ebd., S. 5.

55 Eurostat (2015): Agriculture, forestry and fishery statistics, 2014 edition, S. 86.

Produktion deckt nur noch rund 85% des internen Bedarfs.⁵⁶ Zudem wurde die Gewährung von Exportsubventionen im Geschäftsjahr 2008/2009 eingestellt.⁵⁷

1. Das kommende Ende der Zuckerquote

Allerdings ist es angesichts des angekündigten Endes der Zuckermarktordnung fraglich, ob sich die EU nicht wieder zu einem gewichtigen Zuckerexporteur entwickeln könnte. Im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Förderzeitraum von 2014-2020 wurde festgelegt, das Quotensystem für Zucker im September 2017 auslaufen zu lassen.⁵⁸ Wie alle anderen Marktordnungen soll diese in das einheitliche Modell aus überwiegend „entkoppelten“ Direktzahlungen (1. Säule)⁵⁹ und Unterstützungsleistungen für ländliche Entwicklung (2. Säule)⁶⁰ überführt werden.

Damit soll die Zuckerförderung an die neue Marktlage angepasst werden.⁶¹ Angetrieben von der steigenden Nachfrage nach Ethanol zur Biokraftstoffgewinnung und Süßspeisen in Folge von Wohlstandsgewinnen ist der Weltzuckerpreis stark angestiegen. Im Januar 2010 lag dieser erstmals über dem EU-Referenzpreis.⁶² In den Folgejahren bestätigte sich dieser Trend: Auch der europäische Marktpreis lag über dem garantierten EU-Referenzpreis.⁶³

56 Europäischer Rechnungshof 2010 (Fn. 27), Rn. 56, Abbildung 4.

57 Verordnung (EG) Nr. 951/2008 der Kommission v. 26.09.2008 zur Festsetzung der Erstattungsbeiträge bei der Ausfuhr bestimmter Erzeugnisse des Zuckersektors.

58 Art. 124 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. 347/671 v. 20.12.2013.

59 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. L 347/608 v. 20.12.2013.

60 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den europäischen Landwirtschaftsfonds für Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 347/487 v. 20.12.2013.

61 Erwägungsgrund 115 der VO 1308/2013.

62 Europäischer Rechnungshof 2010 (Fn. 27), Rn. 54, Abbildung 3.

63 KOM 2013a (Fn. 53), Annex VIII.

2. Direktzahlungen zur Umgehung von Exportbeschränkungen?

Aus Sicht des Rechts auf Nahrung ist die bevorstehende Reform des Fördersystems problematisch, weil sie der europäischen Zuckerwirtschaft einen umfassenden Zugang zum Weltmarkt verschaffen soll.⁶⁴ Soweit die Förderung auf Direktzahlungen umgestellt wird, ist die EU nicht verpflichtet, ihre Zuckerausfuhren mengenmäßig zu beschränken. Das Agreement on Agriculture setzt der Gewährung von „entkoppelten“ Direktzahlungen keine Schranken.⁶⁵ Im Verfahren „Upland Cotton“ (2005) hielt das Panel die von den USA gewährten „direct payments“, die an historische Produktionsleistungen von Baumwollproduzierenden anknüpften, nur deshalb für unvereinbar mit dem Agrarabkommen, weil ein Anspruch vom Nicht-Anbau bestimmter Pflanzen abhängig gemacht wurde.⁶⁶ Die WTO-Konformität der Direktzahlungen konnte durch die Streichung dieser „planting flexibility limitations“ wiederhergestellt werden.

Als besondere Form eines bedingungslosen Grundeinkommens für Landwirtinnen und Landwirte sind „entkoppelte“ Direktzahlungen jedoch mitnichten marktneutral. Wie das Panel festgehalten hat, erleichtern sie Investitionen, weil Betriebe aufgrund des geringeren Risikos der Zahlungsunfähigkeit einen verbesserten Zugang zu Krediten erhalten.⁶⁷ Außerdem können Betriebsprämien zur Bezahlung laufender Kreditzinsen und zur Tilgung von Schulden genutzt werden. Generell entfalten sie einen stabilisierenden Effekt. Sie wirken nur dann weniger handelsverzerrend, wenn sie übergangsweise gewährt werden.⁶⁸ Steigen die Agrarpreise, ermöglichen „entkoppelte“ Direktzahlungen Zusatzgewinne, weil sie nicht ein bestimmtes Preisniveau absichern, sondern ebenso in Zeiten hoher Preise ausgezahlt werden.⁶⁹

64 Europäische Kommission, MEMO 13/621, GAP-Reform – Erläuterung der wichtigsten Aspekte, v. 26.06.2013, S. 4.

65 Oben § 7 B I 2 (S. 242).

66 Panel, *United States – Subsidies on Upland Cotton*, Bericht vom 08.09.2004, WT/DS267/R, Rn. 7.388 (7.414), bestätigt durch Appellate Body, Bericht vom 03.05.2005, WT/DS267/AB/R, Rn. 322 (342).

67 Ebd., Rn. 7.1305 (Fußnote 1417).

68 Vgl. Weltbank 2008 (oben § 7 Fn. 29), S. 114; *Baffes J. & de Gorter, H.* (2005): Experience with Decoupling Agricultural Support, in: Aksoy/Beghin (eds.), *Agricultural Trade and Developing Countries*, S. 75.

69 Evangelischer Entwicklungsdienst und Brot für die Welt (2013): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, S. 3.

3. Fehlende Menschenrechtsfolgeprüfung

Bis heute fehlt eine Verträglichkeitsprüfung, welche die Folgen der Umstellung der Zuckermarktförderung auf die Landwirtschaft ärmerer Länder und die Rechte betroffener Zuckerwirtschaft, insbesondere hinsichtlich Kleinproduzierenden und Landarbeitenden abschätzt. Die Europäische Kommission hat die zu erwartenden Auswirkungen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik lediglich allgemein mit Bezug auf die Gruppe der „developing countries“ geprüft. Statt das zu erwartende Ausmaß an EU-Exporten mit Blick auf einzelne Erzeugnisse und die jeweiligen Folgen für die Marktposition einzelner Länder, einschließlich der „am wenigsten entwickelten Länder“ zu prognostizieren, zieht sich das Unionsorgan auf den Standpunkt zurück, dass entkoppelte Direktzahlungen keine marktverzerrende Wirkung hätten.⁷⁰ Da diese nunmehr 90% der internen Stützungen ausmachen, könne die neue GAP nicht mehr etwaige komparative Vorteile anderer Länder zu Nichte machen. Wenngleich die Kommission zu bedenken gibt, dass die Gewährung von „decoupled payments“ in einem großen Handelsraum wie der Union Auswirkungen auf die Weltmarktpreise haben könnte, hält sie Vorhersagen über wahrscheinliche Folgewirkungen für unmöglich und führt stattdessen aus:

impacts will vary depending on commodity, from country to country and from group to group (e.g. consumer vs. producer; urban vs. rural).⁷¹

Damit umgeht die Kommission die entscheidende Frage, ob sich die EU mit Blick auf sensible landwirtschaftliche Erzeugnisse wie Zucker, die in effizienter und umfangreicher Weise in „Entwicklungsländern“ hergestellt werden, in Folge von Direktzahlungen wieder zu einem Netto-Exporteur entwickeln könnte.

⁷⁰ European Commission (2011): Impact Assessment, Annex 12 – The Common Agricultural Policy towards and Development, SEC(2011) 1153 final/2, v. 20.10, S. 4f.

⁷¹ Ebd., S. 5.

C. Das WTO-Streitbeilegungsverfahren

In diesem Abschnitt wird gefragt, ob und inwieweit sich ein ärmeres WTO-Mitglied auf das Welthandelsrecht berufen könnte, um die eigene Landwirtschaft gegen Agrardumping anderer Staaten zu schützen.

I. Menschenrechtskonforme Auslegung

Grundsätzlich ist eine menschenrechtskonforme Auslegung des Welthandelsrechts einzufordern.⁷² Zwar haben das Panel und das Berufungsgremium bislang keine Stellung zur Frage bezogen, inwiefern die Menschenrechtsbindung der Mitglieder zu berücksichtigen ist.⁷³ Indes haben sich die Verfahrensbeteiligten bislang noch nicht auf die Menschenrechte berufen.⁷⁴ Nach den Verfahrensregeln sollen die Streitbeilegungsorgane bei der Interpretation des WTO-Rechts völkergewohnheitsrechtliche Auslegungsregeln anwenden.⁷⁵ Diese sind in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) niedergelegt. Demnach ist bei der Auslegung eines Vertrages sein Zusammenhang zu beachten, wozu jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare Völkerrechtssatz zählt (Art. 31 III lit. c WVK). Das Panel hat im Verfahren „EC Biotech“ (2006) diese Bestimmung dahingehend interpretiert, dass ein internationaler Vertrag nur dann bedeutsam sei, wenn dieser von allen Mitgliedern ratifiziert wurde.⁷⁶ Demnach wäre der UN-Sozialpakt, an den sich etwa die Vereinigten Staaten von Amerika nicht gebunden haben, für die Auslegung des WTO-Rechts irrelevant. Die Beachtlichkeit des Rechts auf Nahrung lässt sich je-

72 Siehe *Mechlem, K.* (2006): “Harmonizing Trade in Agriculture and Human Rights: Options for the Integration of the Right to Food into the Agreement of Agriculture”. In: *Max Planck UNYB* 10, S. 127 (171ff.); *Kattau* 2015 (Fn. 20), S. 522ff.

73 Vgl. *Konstantinov, B.* (2011): *Invoking the Right to Food in the WTO Dispute Settlement Process: The Relevance of the Right to Food to the Law of the WTO*, in: *Cordes/De Schutter* (eds.), *Accounting for Hunger*, S. 229ff.

74 Konstantinov nennt nur ein Verfahren, in dem sich Indien anfänglich auf die Menschenrechte berufen hat, ebd., S. 230.

75 Art. 3 Abs. 2 Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), Annex 2 to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, U.N.T.S. Band 1869 Nr. 31874, S. 401.

76 Panel, EC Biotech, Berichte v. 29.09.2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, Rn. 7.68ff.

§ 9 Agrardumping

doch aus seiner gewohnheitsrechtlichen Geltung begründen. Das Panel hebt selbst hervor, dass zu einem Völkerrechtssatz i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. (c) WVK völkergewohnheitsrechtliche Normen zu zählen sind.⁷⁷ Da das „right to food“ gewohnheitsrechtlich gilt (§ 6), ist es bei der Auslegung des WTO-Rechts zu berücksichtigen.

II. Rechtfertigung von Importbeschränkungen

Ein „Entwicklungsland-Mitglied“ könnte geltend machen, dass die Abwehr von Agrardumping notwendig ist, um inländische kleinbäuerliche Betriebe zu schützen.

1. Das Antidumping-Übereinkommen

Zuerst ist zu prüfen, ob Importbeschränkungen zu Gunsten der Nahrungssicherheit auf das Antidumping-Übereinkommen (ADÜ) gestützt werden könnten.⁷⁸ Das ADÜ konkretisiert die Vorschrift des Art. VI des General Agreements on Tariffs and Trade (GATT). Danach sind Antidumpingmaßnahmen erlaubt, soweit die Einfuhr von Dumpingwaren einen inländischen Wirtschaftszweig erheblich schädigt.

a. Dumping

Das betroffene Mitglied müsste zunächst eine Dumpingpraxis nachweisen. Dumping liegt vor, wenn ein Unternehmen ein Produkt unterhalb seines normalen Wertes auf den Markt eines anderen Landes bringt (Art. 2 ADÜ). Der Normalpreis bestimmt sich nach einem vergleichbaren Inlandspreis oder dem Preis eines vergleichbaren Produkts in einem repräsentativen Drittmarkt. Daneben sind die tatsächlichen Herstellungskosten (zuzüglich einer angemessenen Spanne für Veräußerungskosten und Gewinn) zu berücksichtigen. Nach Berechnungen des Institute for Agricul-

⁷⁷ Ebd., Rn. 7.67.

⁷⁸ Übereinkommen zur Durchführung des Art. VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, v. 12.04.1994, ABl. (EG) Nr. L 336/103, v. 23.12.1994 [im Folgenden: ADÜ].

ture and Trade Policy haben die Vereinigten Staaten von Amerika von 1990 bis 2003 beständig Agrarrohstoffe (Getreide, Soja und Baumwolle) weit unter den tatsächlichen Produktionskosten exportiert.⁷⁹ Auch die Europäische Union wurde bezichtigt, massenweise Weizen, Milchpulver und weißen Zucker zu Preisen exportiert zu haben, die noch nicht einmal die Kosten für die inländische Erzeugung abdecken.⁸⁰

Ob sich ein „Entwicklungsland“ mit Hilfe des ADÜ gegen eine Dumpingpraxis wehren kann, hängt zunächst davon ab, ob dieses in der Lage ist, ein solche ausreichend zu dokumentieren. Verlangt werden durchgehende statistische Erhebungen über einen repräsentativen Zeitraum durch eine Behörde (Art. 3 ADÜ). Im Reis-Fall (2005), der Anti-Dumping-Maßnahmen Mexikos gegen US-Importe betraf, rügte das Panel, dass der Einfuhrstaat innerhalb von drei Jahren jeweils nur eine Periode von sechs Monaten ausgewertet hatte.⁸¹ Außerdem wurde Mexiko zur Last gelegt, keine gegenwärtige Dumpingpraxis nachgewiesen zu haben, weil sich die vorgelegte Untersuchung auf einen Zeitraum beschränkte, der bei ihrer Einleitung bereits 15 Monate zurücklag.⁸²

b. Erhebliche Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweiges

Selbst wenn es einem „Entwicklungsland“ gelingt, eine Dumpingpraxis nachzuweisen, muss es zudem beweisen, dass ein inländischer Wirtschaftszweig erheblich geschädigt wurde. Dieser Nachweis ist noch komplexer und setzt eine umfassende Sektorenuntersuchung voraus. Nach den Empfehlungen des Antidumping-Komitees sollte sich die Schädigungsanalyse auf einen Zeitraum von mindestens drei Jahren beziehen.⁸³ Im genannten Reis-Fall (2005) warf das Panel Mexiko vor, die behauptete negative Preisentwicklung durch die US-Einfuhren nicht substantiiert dargelegt

79 Institute for Agriculture and Trade Policy (2005): WTO Agreement on Agriculture. A decade of dumping, United States dumping on agricultural markets.

80 Green, D. & Griffith, M. (2002): Dumping on the Poor: The Common Agricultural Policy, the WTO and International Development.

81 Panel, *Mexico – Definitive Anti-Dumping Measures on Beef and Rice, Complaint with Respect to Rice*, Bericht v. 6.06.2005, WT/DS295/R, Rn. 7.86.

82 Ebd., Rn. 7.65.

83 Committee on Anti-Dumping Practices, Recommendation Concerning the periods of Data Collection for Anti-Dumping Investigations v. 5.05.2000, G/ADP/6.

§ 9 Agrardumping

zu haben.⁸⁴ Bereits im Zuckersirup-Fall (2000), der ebenfalls Anti-Dumping-Maßnahmen Mexikos gegen das nördliche Nachbarland betraf, hatte das Panel bestimmt, dass die im ADÜ zur Bestimmung eines Schadens aufgeführten Wirtschaftsfaktoren⁸⁵ im Untersuchungsbericht vollumfänglich behandelt werden müssten,⁸⁶ was Mexiko versäumt habe.⁸⁷

c. Kleinproduzierende

Wie könnte der Nachweis erbracht werden, dass Kleinproduzierenden durch Billigimporte geschädigt werden? Der Begriff des „inländischen Wirtschaftszweigs“ umfasst alle inländischen Hersteller der gleichartigen Waren, soweit diese insgesamt einen erheblichen Teil ausmachen (Art. 4.1 ADÜ). Eine Berücksichtigung der negativen Folgen von „Dumping“ für kleinere Betriebe ist demnach zulässig, soweit diese zu einem Großteil für die Produktion des betroffenen Agrarzeugnisses verantwortlich sind. Dies dürfte jedenfalls mit Blick auf Grundnahrungsmittel in vielen „Entwicklungsländern“ der Fall sein.⁸⁸

Dennoch dürfte es ärmeren „Entwicklungsländern“ schwer fallen, eine spezifische Schädigungsanalyse durchzuführen, weil Wirtschaftsdaten über kleinere Betriebe, die ihre Waren meist auf lokalen Märkten absetzen, kaum verfügbar sind. Eine menschenrechtskonforme Auslegung des ADÜ müsste es zulassen, einen Dumpingschaden von Kleinproduzierenden anhand unkonventioneller Methoden nachzuweisen zu dürfen.

Das Panel hat sich im Verfahren „Korea – Dairy“ (1999), das Importfluten von Milchpulver aus der EU betraf, zu der Frage geäußert, wie ein Schaden für die inländische Milchindustrie, die bezüglich der Rohmilchproduktion durch Kleinbetriebe geprägt war, hätte nachgewiesen werden können.⁸⁹ Der Prozess, den Korea verloren hat, verdeutlicht indes die

⁸⁴ Panel, *Mexico – Rice*, Rn. 7.116.

⁸⁵ Art 3.4 ADÜ enthält sieben Faktoren zur Bestimmung des Schadens (z.B. tatsächliche und potenzielle Verringerung des Absatzes) und acht Faktoren, die Inlandspreise beeinflussen (z.B. Lagerbestände).

⁸⁶ Panel, *Mexico – Anti-Dumping Investigation of High Fructose Corn Sirup (HFCS) from the United States*, Bericht v. 28.01.2000, WT/DS132/, Rn. 7.128.

⁸⁷ Ebd., Rn. 7.142.

⁸⁸ Oben § 3 C 12 (S. 90).

⁸⁹ Panel, *Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, Bericht v. 21.06.1999, WT/DS98/R, Rn. 7.59ff.

praktischen Schwierigkeiten, eine Schädigung von Kleinbetrieben durch Importfluten (bzw. Dumping) zu ermitteln. Das Panel hielt den Ansatz, die Verluste des inländischen Wirtschaftszweiges anhand einer exemplarischen Analyse einzelner Kooperativen nachzuweisen, für ungenügend, weil Korea allein die Haushaltszahlen von zwei Produktionsgemeinschaften ausgewertet hatte.⁹⁰ Hinsichtlich der inländischen Arbeitsplatz- und Preisentwicklung rügte das Panel einen Ermittlungsausfall und ermunterte Korea, eigene Methoden zu entwickeln.⁹¹ Als Beispiel zur Ermittlung des Preisniveaus nannte das Gremium Stichprobenverfahren sowie die Berücksichtigung von Herstellungskosten.⁹²

d. Berücksichtigung positiver Effekte

Bei der Schadensanalyse müssen freilich ebenfalls positive Folgen, die Importfluten (einschließlich Dumpingimporte) für die inländische Wirtschaft verursachen, berücksichtigt werden. So hat das Panel im genannten Zuckersirup-Fall (2000) Mexiko vorgeworfen, nicht den gesamten Wirtschaftszweig untersucht zu haben.⁹³ Nach der FAO haben Importfluten in „Entwicklungsländern“ zwar zu niedrigen Inlandspreisen, zu Produktionshemmungen sowie zum Verlust von Marktanteilen des inländischen Agrarsektors beigetragen.⁹⁴ Andererseits seien verarbeitende Betriebe und Handelsunternehmen sowie die Verbraucher oftmals begünstigt worden.⁹⁵

Das ADÜ verlangt indes lediglich eine Schädigungsanalyse mit Blick auf die Hersteller der vergleichbaren Ware. Damit müsste allein ausgeschlossen werden, dass sich die Importfluten (bzw. Dumpingimporte) positiv auf größere Landwirtschaftsbetriebe ausgewirkt haben. Wie die FAO bemerkt, haben diese bislang erfahrungsgemäß lediglich in geringerem Maße als Kleinbetriebe unter Billigimporten gelitten.⁹⁶ Demnach steht das Gebot, positive Folgen von Importen zu berücksichtigen, dem Schädigungsnachweis kaum entgegen.

90 Ebd., Rn. 7.73f.

91 Ebd., Rn. 7.76 u. 7.82.

92 Ebd., Rn. 7.82 (Fußnote 442).

93 Panel, *Mexico – HFCS*, Rn. 7.160.

94 FAO (2011d): *Agricultural Import Surges in Developing Countries. Analytical framework and insights from case studies*, S. 115ff.

95 Ebd., S. 118.

96 Ebd., S. 119.

§ 9 Agrardumping

e. Kausalität und zusätzlicher Schaden

Ferner müsste ein kausaler Dumpingschaden nachgewiesen werden. Ein Nexus zwischen Dumping und Schaden ist zwar nicht schon dann zu verneinen, wenn andere Faktoren ebenfalls für den Niedergang des landwirtschaftlichen Sektors verantwortlich zu machen sind. Indes dürfen Schädigungen, die zur gleichen Zeit durch andere Faktoren verursacht wurden, nicht den gedumpten Einfuhren angelastet werden (Art. 3.5 ADÜ). Als relevante Faktoren nennt das ADÜ etwa den Umfang und die Preise nicht gedumpter Einfuhren und die Produktivität des inländischen Wirtschaftszweiges. Nach Ansicht des Panels fehlt es an einem kausalen Schaden, soweit die inländischen Produkteure nicht in der Lage sind, einen erheblichen Anstieg der Nachfrage mit eigenen Erzeugnissen zu bedienen, so dass die Produktionslücke zwangsläufig mit (gedumpten oder nichtgedumpten) Importen geschlossen werden muss.⁹⁷

Damit wäre es ärmeren Ländern, deren Agrarsektor selbst mit marktüblichen Einfuhren nicht konkurrieren kann, faktisch kaum möglich, eine relevante Schädigung nachzuweisen. Nach FAO-Studien ist es angesichts der spärlichen Datengrundlage in vielen „Entwicklungsländern“ schwierig auszuschließen, dass eine Schädigung allein durch „import surges“ verursacht wurde.⁹⁸ Als andere erhebliche Faktoren werden die Besteuerung des Agrarsektors, mangelnde Infrastruktur und die Kürzung von Inputförderungen genannt.

f. Einschätzung

Die geschilderte Auslegung des Kausalitätserfordernisses ist aus Sicht des Rechts auf Nahrung zu kritisieren, weil sie es Mitgliedern, die ihre Landwirtschaftssektoren erst modernisieren müssen, um wettbewerbsfähig zu werden, verunmöglicht, sich gegen „Dumping“-Importe zur Wehr zu setzen. Eine menschenrechtskonforme Auslegung des ADÜ müsste an dessen neunter Fußnote anknüpfen, die bestimmt, dass eine Schädigung schon dann anzunehmen ist, soweit die Errichtung eines inländischen Wirt-

⁹⁷ So mit Blick auf das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen, Panel, *Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, Bericht v. 21.06.1999, WT/DS98/R, Rn. 7.92.

⁹⁸ FAO 2011d (Fn. 94), S. 119.

schaftszweigs durch Dumping erheblich verzögert wird.⁹⁹ Diese Formulierung sollte dahingehend gedeutet werden, dass die Ergreifung von Anti-dumpingmaßnahmen erlaubt ist, soweit dies zum Aufbau eines internen Agrarsektors zur Erreichung von Nahrungssicherheit förderlich ist.

Zu bedenken bleibt, dass fehlende institutionelle Kapazitäten in ärmeren Ländern als Grund gelten, weshalb diese auf bestehende Schutzmechanismen des WTO-Rechts, die umfangreiche Schädigungsanalysen voraussetzen, nicht zugreifen.¹⁰⁰ NGOs haben sich deshalb zu Recht für einen vereinfachten Anti-Dumpingmechanismus ausgesprochen.¹⁰¹

2. Schutzmaßnahmen gegen Importfluten

Zudem könnte sich ein „Entwicklungsland-Mitglied“ unter Berufung auf den Schutz der Nahrungssicherheit der eigenen Bevölkerung gegen Importfluten von Agrarprodukten zur Wehr setzen, die die heimische Landwirtschaft schwächen.

a. Das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen

Importbeschränkungen können auf das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen (SMÜ) gestützt werden.¹⁰² Dieses enthält eine offene Definition von Importfluten (vgl. Art 2 I SMÜ). Die FAO nimmt eine „import surge“ an, soweit die Einfuhren eines Agrarprodukts innerhalb von drei Jahren durchschnittlich um mindestens 30% gestiegen sind; sie hat zwischen 1980-2003 mehrere hundert Fälle mit Blick auf „Entwicklungsländer“ dokumentiert.¹⁰³

Das SMÜ macht die Zulässigkeit von Schutzmaßnahmen – ähnlich wie das ADÜ – indes vom Nachweis eines ernsthaften Schadens abhängig

⁹⁹ Art. 3 ADÜ i.V.m. Fußnote 9: “Under this Agreement the term “injury” shall, unless otherwise specified, be taken to mean material injury to a domestic industry, threat of material injury to a domestic industry or *material retardation of the establishment of such an industry* and shall be interpreted in accordance with the provisions of this Article.” Eigene Hervorhebung.

¹⁰⁰ IGWG 2005 (oben § 5 Fn. 195), Rn. 36.

¹⁰¹ Siehe EED & Brot für die Welt 2013 (Fn. 69), S. 5.

¹⁰² Agreement on Safeguards, v. 15.04.1994, ABl. (EG) L 336/184.

¹⁰³ FAO (2006c): Brief on Import Surges – Issues, Oktober, table 2 (S. 3).

§ 9 Agrardumping

(Art. 2 I SMÜ). Ein „serious injury“ bedeutet eine erhebliche Verschlechterung der Lage eines inländischen Wirtschaftszweiges (Art. 4 I lit. a SMÜ). Da die Ergreifung von Gegenmaßnahmen gegen an sich zulässige Importe erlaubt ist, erhebt der Appellate Body erhöhte Anforderungen an den Schädigungsnachweis.¹⁰⁴ Deshalb dürfte es einem „Entwicklungsland“ kaum leichter als mit Blick auf das Anti-Dumping-Abkommen fallen, eine relevante Beeinträchtigung inländischer Agrarbetriebe nachzuweisen.

b. Besondere Schutzklausel

Die besondere Schutzklausel (Art. 5 Agreement on Agriculture) ermöglicht zwar die Erhebung von Schutzzöllen, ohne dass es auf einen Schadensnachweis ankommt. Indes enthält diese Bestimmung eindeutige Schwellenwerte. Die Importmenge muss sich innerhalb von drei Jahren um mehr als 105% vergrößern, um das Anheben von Zöllen bis zu einem Drittel des historischen Werts zu rechtfertigen (Art. 5 I lit. a, IV AoA). Ein Preisverfall liegt nur vor, soweit der Preis einer Importware unterhalb einer Preisschwelle liegt, die anhand historischer Einfuhrwerte zu bestimmen ist (Art. 5 I lit. b, V AoA). Generell wird eine Reform der besonderen Schutzklausel gefordert, um ärmeren Ländern einen vereinfachten Zugang und höhere Schutzzölle zu erlauben.¹⁰⁵

Schwierigkeiten bereitet die formelle Voraussetzung, wonach die Erhebung von Schutzzöllen von einer „Tarifizierung“ abhängig ist (Art. 5 I AoA). Da viele „Entwicklungsländer“ ihre Zugangsbeschränkungen bereits vor Abschluss der Uruguay-Runde in Zölle transformiert haben, können diese sich bei einer strengen Auslegung nur 22 „developing countries“ diesen Mechanismus beanspruchen.¹⁰⁶ Folglich haben nur sechs „Entwicklungsländer“ von der Schutzklausel bislang effektiven Gebrauch gemacht.¹⁰⁷

104 Appellate Body, *United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat*, Bericht v. 1.05.2001, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, US-Lamb, Rn. 124.

105 Vgl. etwa South Center (2008): *Controversial Points in the Discussion on Special Safeguard Mechanism (SSM) in the Doha Round*, Analytical Note SC/ AN / TDP /AG/7, November, S. 4ff.

106 Ebd., Rn. 5 u. 9.

107 Ebd., Rn. 9.

III. Anfechtung von Agrarbeihilfen aufgrund des Antisubventions-Übereinkommens

Statt eigene Schutzmaßnahmen einzuleiten, könnte ein „Entwicklungsland-Mitglied“ unter Berufung auf das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM)¹⁰⁸ den Abbau von Agrarbeihilfen reicherer Staaten verlangen. Die sog. „Friedensklausel“ (Art. 13 des AoA), die die Anwendbarkeit des SCM für Unterstützungsleistungen, die nach dem Agreement on Agriculture zulässig sind, ausschloss, ist bereits 2004 ausgelaufen.

1. Verbotene Subventionen

Hinsichtlich „verbotener Subventionen“ räumt das SCM dem AoA weiterhin einen Vorrang ein (Art. 3 I SCM). Mithin können Beihilfen, die nach dem WTO-Landwirtschaftsabkommen zulässig sind, nicht als illegale Subventionen eingestuft werden. Dies ist bedeutsam für die Bewertung von Exportbeihilfen, die eigentlich gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. (a) des SCM generell verboten sind. Soweit sich ein Mitglied hinsichtlich agrarspezifischer Ausfuhrförderungen gemäß dem AoA zur Senkung verpflichtet hat, sind Beihilfen unterhalb des Grenzwertes gegen Antisubventionsbeschwerden immunisiert.¹⁰⁹

2. Anfechtbare Subventionen

Mit Blick auf „anfechtbaren Subventionen“ fehlt hingegen eine eindeutige Vorrangregel. Verwiesen wird lediglich auf die „Stillhalteklausele“ des AoA (Art. 5 II u. 6 IX SCM). Damit können Subventionen, die nach dem AoA zulässig sind (einschließlich Exportbeihilfen) angefochten werden, soweit sie nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder

108 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM), v. 15.04.1994, ABl. 1994 Nr. L 336 v. 23.12.1994, S. 156.

109 Steinberg, R. H. & Josling, T. E. (2003): “When the Peace Clause Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge”. In: 6 Journal of International Economic Law, S. 369 (378).

§ 9 Agrardumping

haben.¹¹⁰ Dies ist der Fall, soweit ein inländischer Wirtschaftszweig eines anderen Mitglieds geschädigt wurde (Art. 5 I (a) SCM).¹¹¹

a. Ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen Mitglieds

Eine relevante Beeinträchtigung ist zugleich anzunehmen, soweit eine ernsthafte Schädigung (*serious prejudice*) der Interessen eines anderen Mitglieds verursacht wird (Art. 5 I (c) SCM). Der Tatbestand ist erfüllt, wenn sich die Subventionen in einem erheblichen Preisdruck, Preisrückgang oder Absatzverlust auf demselben Markt auswirken (Art. 6 III (c), Alt. 1 SCM). Die Agrarsubventionen müssen sich mit Blick auf ein vergleichbares Agrarerzeugnis negativ auf die Marktanteile der Agrarwirtschaft eines anderen Mitglieds oder dämpfend auf die Preisentwicklung ausgewirkt haben.¹¹² Als relevanter Markt kann auf den Weltmarkt, den Inlandsmarkt oder einen Drittmarkt abgestellt werden.¹¹³

b. Kausalität

Im Verfahren „Upland Cotton“ (2005) konnte Brasilien einen kausalen Nexus zwischen US-Subventionen und einem erheblichen Preisdruck auf dem Weltbaumwollmarkt nachzuweisen. Das Panel stützte seine Beweiswürdigung maßgeblich auf drei Gesichtspunkte: die Stellung der USA als zweitgrößter Baumwollproduzent (Anteil von rund 20%) und größter Baumwollexporteur (Weltmarktanteil von bis zu 40%), die außergewöhnlich niedrigen internationalen Baumwollpreise und die Natur der gewährten Unterstützungen.¹¹⁴ Das US-Subventionssystem bestand überwiegend aus preisgebundenen Unterstützungen.¹¹⁵ Auch vom Berufungsgremium wurden die USA aufgefordert, sowohl interne Stützungen, die nicht von der „grünen Box“ des AoA gedeckt waren,¹¹⁶ als auch Importsubstituti-

110 Vgl. ebd., S. 388.

111 Zu den Nachweisschwierigkeiten für ärmere Mitglieder oben II 1 b (S. 303ff).

112 Vgl. Panel – *Upland Cotton*, Rn. 7.1279.

113 Ebd., Rn. 7.1235.

114 Ebd., Rn. 7.1280ff.

115 Ebd., Rn. 7.1290.

116 Appellate Body – *Upland Cotton*, Rn. 310ff. (342).

onsbeihilfen, die außerhalb des Regelungsbereiches des AoA fielen,¹¹⁷ sowie unterschiedliche Exportsubventionen, bezüglich derer die USA keine Senkungsverpflichtung nach dem AoA eingegangen war,¹¹⁸ zu beseitigen.

3. Einschätzung

Die „Entwicklungsländer“ haben das SCM bislang kaum genutzt, um Agrarsubventionen in OECD-Staaten anzugreifen. Reichere Länder haben mittlerweile ihre Unterstützungssysteme weitgehend auf „entkoppelte“ Direktzahlungen umgestellt. Auch wenn das Panel im Leitfall „Upland Cotton“ (2005) diese nicht als wettbewerbsneutral einstufte,¹¹⁹ stellte es fest, dass Brasilien einen kausalen Nexus zwischen der negativen Preisentwicklung am Weltmarkt und den nicht-preisgebundenen Unterstützungen nicht hinreichend dargelegt habe.¹²⁰

Angesichts des Trends steigender und schwankender Agrarpreise ist es schwerer geworden, eine Kausalität zwischen Subventionen und Marktentwicklungen nachzuweisen. Soweit einzelne Mitglieder massive Exportförderungen wieder betreiben, könnte ein Anti-Subventionsklage hingegen Aussicht auf Erfolg haben.

D. Marktkonzentration am Beispiel „bitterer Bananen“

Neben den Agrarsubventionen in den OECD-Staaten gilt die gestiegene Marktkonzentration im Nahrungssystem als wesentliche Ursache für die langjährige Stagnation der internationalen Agrarpreise, die sich negativ auf die Abnahmepreise ausgewirkt hat, von denen Bäuerinnen und Bauern leben. Aravind Ganesh sieht in dieser Entwicklung einen strukturellen Grund für die andauernde Verletzung des Rechts auf Nahrung, weil kleinere Agrarbetriebe kein ausreichendes Einkommen erwirtschaften könnten, um sich und ihre Familien angemessen zu ernähren.¹²¹ Auch Kaitlin

117 Ebd., Rn. 550.

118 Ebd., Rn. 584 (payments to exporter), Rn. 657 (export credits).

119 Panel – *Upland Cotton*, Rn. 7.1305 (Fußnote 1417).

120 Ebd., Rn. 7.1350.

121 Ganesh, A. R. (2010): “The Right to Food and Buyer Power”. In: *German Law Journal* (11), S. 1190 (1194ff.).

§ 9 Agrardumping

Cordes fordert Unternehmen, die im Nahrungssystem tätig sind, auf, für die Zahlung ausreichender Erzeugerpreise Sorge zu tragen, um Bäuerinnen und Bauern sowie Landarbeitenden einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen.¹²²

In diesem Abschnitt soll am Beispiel der Niedrigpreispolitik deutscher Supermarktketten mit Blick auf Bananen nach der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen für „Dumping“ gefragt werden. Bananen sind das zweitliebste Obst in Deutschland; jede Person verzehrt jährlich durchschnittlich 10,5 kg dieser Frucht.¹²³

I. Die Verantwortung deutscher Supermarktketten

Die Nicht-Regierungsorganisation Oxfam hält die niedrigen Importpreise, die in Deutschland für tropische Früchte wie Bananen gezahlt werden, für einen wesentlichen Grund, weshalb die Menschenrechte in den Anbauländern strukturell missachtet werden.¹²⁴ Die Marktkonzentration im deutschen Einzelhandel erlaube es diesem, die Preise extrem niedrig zu halten.¹²⁵

1. Strukturelle Verletzung von Menschenrechten

In einer späteren Studie wies Oxfam (2011) massive Verletzungen arbeitsrechtlicher Schutzstandards in ecuadorianischen Bananenbetrieben nach: So würden Hungerlöhne gezahlt, Überstunden nicht vergütet, Sozialleistungen vorenthalten und gesundheitliche Schutzstandards unterlaufen.¹²⁶ Die NGO wirft deutschen Supermarktketten vor, äußerst geringe Abnahmepreise zu zahlen und damit einen erheblichen Preisdruck auf die gesamte Lieferkette auszuüben, der die Produzenten daran hindere, die Arbeits-

122 Cordes 2011 (oben § 8 Fn. 42), S. 60.

123 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bananen, Presseinformation v. 20.11.2013.

124 Vgl. *Wiggerthale, M.* (2008): Endstation Ladentheke. Einzelhandel – Macht – Einkauf: Unter welchen Bedingungen Ananas und Bananen produziert werden, die in Deutschland über die Ladentheke gehen.

125 Ebd., S. 17ff.

126 Oxfam Deutschland (2011): Bittere Bananen. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen in Ecuador in der Lieferkette deutscher Supermarktketten, S. 6ff.

bedingungen in den Bananenplantagen in Ecuador zu verbessern.¹²⁷ Deutschland ist ein besonders wichtiges Importland: Aus Ecuador stammen rund zwei Fünftel der jährlichen Einfuhren von Bananen.¹²⁸

Zudem wirft Oxfam deutschen Supermarktketten vor, durch ihre Preispolitik die Einhaltung des gesetzlichen Mindestpreises für Bananen in Ecuador zu verunmöglichen. In einer Nachfolgestudie (2014) wies die NGO nach, dass der von der Regierung festgelegte Garantiepreis, der Bananenproduzierenden ein angemessenes Einkommen sichern soll, systematisch missachtet wird.¹²⁹ Belastet würden rund 220.000 Familien, vor allem Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, welche die Hälfte der Bananenbetriebe führen.¹³⁰ Die Importpreise in Deutschland stagnierten seit 2000 auf einem geringen Niveau.¹³¹ Löhne machten nur noch einen Anteil von 6,7% der Wertschöpfung aus, während der Einzelhandel 34,6% des Endpreises von Bananen einstreiche.¹³²

2. Sorgfaltspflichtenverletzung?

Zu fragen bleibt, ob der von NGOs geschilderte Sachverhalt ausreicht, um deutschen Supermarktketten eine Verletzung bestehender Sorgfaltspflichten vorzuwerfen. Grundsätzlich sind Firmen im Einklang mit den Leitlinien der Vereinten Nationen über „Business and Human Rights“ (2011) verpflichtet, die Menschenrechte anderer zu achten und müssen in dieser Hinsicht einem Sorgfaltsmaßstab (*due diligence standard*) genügen.¹³³ Die UN-Leitlinien verlangen nicht nur die Unterlassung direkter Menschenrechtsmissachtungen oder Beihilfemaßnahmen durch ein Unternehmen, sondern darüber hinaus die Vermeidung negativer Auswirkungen, einschließlich solcher, die mit einem von der Firma geführten Produkt ver-

127 Ebd., S. 15ff.

128 Siehe Statistisches Bundesamt Einfuhr von Bananen gesamt nach Deutschland in den Jahren 2010 bis 2014, abrufbar unter: <berichte.bmelv-statistik.de/AHT-0033438-0000.pdf>.

129 Oxfam Deutschland (2014): Billige Bananen. Wer zahlt den Preis? Die negativen Auswirkungen der Preispolitik deutscher Supermarktketten auf Produzenten und Beschäftigte in Ecuador und Kolumbien, S. 11ff.

130 Ebd., S. 11.

131 Ebd., S. 8.

132 Ebd., S. 10.

133 Ruggie 2011 (oben § 8 Fn. 48), oben § 8 A III (S. 271ff.).

bunden sind. Dies folgt aus Prinzip 13b, wonach Unternehmen bestrebt sein sollen

to prevent or mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their operations, products or services by their business relationships, even if they have not contributed to those impacts.

In diesem Sinne sollten deutsche Supermärkte Menschenrechtsmissachtungen, die bei der Herstellung der von ihnen verkauften Waren (z. B. Bananen) erfolgen, nicht einfach ignorieren. Selbst wenn sie die Verstöße gegen arbeitsrechtliche Mindeststandards nicht direkt verursachen oder unterstützen, tragen sie eine mittelbare Verantwortung für die Arbeitsbedingungen bei der Produktherstellung. Nach den UN-Leitlinien sollen Unternehmen gegenwärtige und potenzielle Menschenrechtsmissachtungen, die aus ihren Geschäftsbeziehungen resultieren, auswerten¹³⁴ und erforderlichenfalls geeignete Vermeidungsschritte einleiten.¹³⁵

Deutsche Supermarktketten weisen jegliche Verantwortung von sich.¹³⁶ Sie sind der Ansicht, ihrer sozialen Verantwortung durch Selbstverpflichtungen und Zertifizierungsprogramme sowie die Aufnahme von Produkten des „fairen Handels“ in ihr Sortiment gerecht zu werden.¹³⁷ Unternehmenseigene Ansätze wie die Business Social Compliance Initiative, die sich zur Aufgabe gemacht hat, die Arbeitsbedingungen entlang der Lieferkette zu verbessern, haben sich bislang jedoch kaum als ausreichend erwiesen, um die Menschenrechtsmissachtungen im Bananensektor zu verhindern.¹³⁸

Angesichts fortbestehender Menschenrechtsverletzungen, die einen strukturellen Charakter aufweisen, sollten Supermärkte erwägen, „faire Bananen“ nicht allein als Zusatzangebot für verantwortungsbewusste Verbraucherinnen und Verbraucher anzubieten, sondern diese zum Standardprodukt zu erklären. Nach den UN-Leitlinien soll die Angemessenheit von Vorsorgemaßnahmen zur Verhinderung mittelbarer Menschenrechtsverletzungen davon abhängig sein, welche Möglichkeit zur Einflussnahme das Unternehmen hat, wie schwerwiegend die Menschenrechtsmissachtung ist und welche Folgen bei einer etwaigen Beendigung der Geschäftsbeziehun-

134 Ebd., Principle 18.

135 Ebd., Principle 19.

136 Vgl. Oxfam 2014 (Fn. 129), S. 17.

137 Ebd.

138 Dazu Oxfam 2011 (Fn. 126), S. 17ff.

gen zu erwarten sind.¹³⁹ Deutsche Supermarktketten wären gerade aufgrund ihrer Marktmacht und ihrer Stellung am Ende der Lieferkette sehr wohl in der Lage, den Nachweis eines „Fair Trade“-Siegels zur Voraussetzung einer Vermarktung zu machen, ohne einen wirtschaftlichen Schaden zu erleiden. Sie könnten alternativ auch direkte Lieferbeziehungen mit Erzeugerinnen und Erzeugern in den Anbauländern aufbauen. Um ein ausreichendes Angebot zu sichern und negative Folgen zu vermeiden, könnte der deutsche Einzelhandel den ausschließlichen Vertrieb „fairer Bananen“ schrittweise einleiten und es Handelsunternehmen und Erzeugerinnen und Erzeugern innerhalb einer Übergangsperiode ermöglichen, sich auf die neue Marktlage einzustellen.

II. Die Bedeutung des Wettbewerbsrechts

Oxfam fordert eine stärkere öffentliche Kontrolle marktbeherrschender Agrar- und Lebensmittelunternehmen.¹⁴⁰ Olivier de Schutter sieht das Wettbewerbsrecht ebenfalls als geeignetes Instrument an, um kleinere Agrarbetriebe vor der Nachfragemacht marktbeherrschender Großunternehmen zu schützen.¹⁴¹ Ganesh verweist auf die staatliche Schutzpflicht und kritisiert die dominierende Sichtweise, wonach das Wettbewerbsrecht allein niedrige Preise für Verbraucherinnen und Verbraucher sichern sollte.¹⁴² Die Geeignetheit des Wettbewerbsrechts, „faire Agrarpreise“ für Erzeugerinnen und Erzeugern im Ausland gegenüber deutschen Supermarktketten zu sichern, soll am Beispiel des Gesetzes gegen Wettbewerbsmissbrauch (GWB) untersucht werden.

1. Missbrauchskontrolle

Demnach müsste die Kartellbehörde zunächst nachweisen, dass es sich bei einer Supermarktkette um ein marktbeherrschendes Unternehmen handelt,

¹³⁹ Ruggie 2011 (oben § 8 Fn. 48), Principle 18, Commentary (S. 18).

¹⁴⁰ Oxfam 2011 (Fn. 126), S. 22; Oxfam 2014 (Fn. 129), S. 20.

¹⁴¹ *De Schutter, O.* (2010d): Addressing Concentration in Food Supply Chains. The Role of Competition Law in Tackling the Abuse of Buyer Power. Briefing Note 03, December.

¹⁴² Ganesh 2010 (Fn. 121), S. 1219ff.

weil es die Nachfrage in einem Marktsegment dominiert (§ 18 I GWG). So ist etwa ein Oligopol zu vermuten, wenn bis zu fünf Unternehmen zwei Drittel des Marktes beherrschen (§ 18 VI GWB).

Wie das Bundeskartellamt in seiner Sektoruntersuchung des Lebensmitteleinzelhandels (2014) feststellte, vereint die Spitzengruppe (Edeka, Rewe, die Schwarz Gruppe und Aldi) mit Blick auf sämtliche sieben stichprobenartig untersuchten Beschaffungsmärkte den Großteil der Gesamtnachfrage auf sich.¹⁴³ Damit seien alle vier Großunternehmen, wenngleich eine marktbeherrschende Stellung stets im Einzelfall nachgewiesen werden müsse, grundsätzlich zum Normadressatenkreis der Missbrauchsaufsicht zu zählen.¹⁴⁴

Die genannten „Top-Vier“ könnten durch ihre Niedrigpreispolitik im Bananenmarkt den Tatbestand des Ausbeutungsmissbrauchs erfüllen. Dieser liegt vor, soweit ein marktbeherrschendes Unternehmen als Nachfrager einer bestimmten Art von Waren Entgelte fordert, die von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden (§ 19 II Nr. 2 GWB). Nach dem Vergleichsmarktkonzept ist lediglich der Preis beachtlich, der sich in einem funktionierenden, d. h. nicht durch eine dominierende Nachfragemacht verfälschten, Markt ergeben hätte.¹⁴⁵ Wie Oxfam nachgezeichnet hat, ist der Verkaufspreis für Bananen in Deutschland im europäischen Vergleich sehr niedrig und liegt ein Drittel unterhalb des Preisniveaus in Frankreich oder Italien.¹⁴⁶ Da zu vermuten ist, dass die Importpreise in diesen Ländern ebenfalls entsprechend höher ausfallen, könnten diese Auslandsmärkte als Vergleichsmärkte herangezogen werden.

Die Festlegung eines marktgerechten Preises durch die Kartellbehörde käme freilich unmittelbar nur den Handelsunternehmen zu Gute, die als Bananenimporteure Geschäftsbeziehungen mit deutschen Supermarktketten unterhalten. Damit könnte der Preis- und Kostendruck in der Lieferkette zwar gesenkt und die Verhandlungsposition der Produzierenden indirekt verbessern werden. Zu befürchten wäre jedoch, dass die Handelsunternehmen die höheren Preise nicht weitergeben, sondern als Zusatzgewinne ein-

143 Bundeskartellamt (2014): Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel, Bericht v. September, S. 400.

144 Ebd., S. 411.

145 Vgl. Möschel, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht: GWB, 4. Auflage 2007, § 19 Rn. 178.

146 Oxfam 2014 (Fn. 129), S. 6.

streichen, so dass das Preisniveau am Anfang der Lieferkette unverändert bliebe.

2. Unverfälschte und faire Preise

Festzuhalten bleibt, dass das Wettbewerbsrecht allein auf das Zustandekommen „unverfälschter Agrarpreise“ ausgerichtet ist. Wie am Beispiel des Milchmarkts zu zeigen ist, steht diese Wettbewerbslogik der Festlegung „fairer Basispreise“ sogar entgegen. Das Bundeskartellamt hat in seinem Zwischenbericht zum deutschen Milchmarkt (2009), der Wettbewerbspraktiken zu Lasten von Milchbäuerinnen und Milchbauern untersuchte, unmissverständlich ausgeführt:

Aufgabe einer Kartellbehörde ist es nicht, einen wie auch immer gearteten „gerechten Preis“ durchzusetzen. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, Marktstrukturen zu identifizieren, die funktionierenden Wettbewerb behindern.¹⁴⁷

a. Dumping ist nicht verboten

Im deutschen Wettbewerbsrecht fehlt es an einem Anti-Dumping-Tatbestand, der Landwirtinnen und Landwirte vor einem ruinösen Preisverfall schützen könnte.

Das Verbot des Untereinstandspreisverkaufs (§ 20 III Nr. 1 GWB) stellt einen Sonderfall dar, den größere Unternehmen im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels mit relativer Marktmacht gegenüber kleinen und mittleren Wettbewerbern zu beachten haben. Untersagt ist allein der Verkauf unterhalb des Einstandspreises, der sich nach dem Lieferpreis und nicht nach den tatsächlichen Herstellungskosten richtet.¹⁴⁸ Die Norm soll kleinere Verkaufsläden in ländlichen Gebieten vor einer Niedrigpreisstrategie großer Supermarktketten schützen.¹⁴⁹ Angesichts einer fehlenden gesetzlichen Definition und den kaum durchschaubaren Lieferbeziehungen großer

¹⁴⁷ Bundeskartellamt (2009): Sektoruntersuchung Milch. Zwischenbericht, Dezember, S. 59.

¹⁴⁸ Im Einzelnen *Markert*, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht: GWB, 4. Auflage 2007, § 20 Rn. 92ff.

¹⁴⁹ BT Drs. 16/5847, S. 9.

§ 9 Agrardumping

Einzelhandelsunternehmen sieht sich das Kartellamt derzeit an einer effektiven Umsetzungskontrolle gehindert.¹⁵⁰

b. Absprachen über „faire Preise“

Nach Ansicht des Kartellamts lassen sich höhere Auszahlungspreise für Agrargüter marktkonform nur durch eine Angebotsreduzierung bzw. eine Nachfrageausweitung erzielen.¹⁵¹ Die Festlegung von Basispreisen, die ein auskömmliches Einkommen für Milcherzeugerinnen und -erzeuger sichern könnten, hält die Behörde hingegen nicht für wettbewerbskonform. So belegte das Kartellamt den Bundesverband Deutscher Milchviehhalter wegen seines „Milchstreiks“ (2008) mit einem Bußgeld wegen des Verstoßes gegen das Boykottverbot (§ 21 GWB).¹⁵² Mit der Forderung nach einem bundeseinheitlichen Basispreis habe der Erzeugerverband keine berechtigten Interessen wahrgenommen, so dass er rechtswidrig zum Boykott der Molkereien aufgerufen habe. Das Kartellamt hielt der Organisation vor, den geforderten Basispreis nicht plausibel berechnet¹⁵³ und in einer wettbewerbsrechtlich unzulässigen Weise konzipiert zu haben.¹⁵⁴

In seinem Zwischenbericht zum Milchsektor wiederholte das Kartellamt seine Einschätzung, wonach ein bundeseinheitlich kostendeckender Basispreis als horizontale Preisabsprache auf der Erzeugerstufe zu werten sei, der gegen das Kartellverbot (§ 1 GWB) verstoße.¹⁵⁵ Zudem äußerte die Behörde aufgrund der Heterogenität deutscher Erzeugerbetriebe Bedenken an der Sinnhaftigkeit eines bundeseinheitlichen Basispreises.¹⁵⁶ Eine menschenrechtskonforme Auslegung des Wettbewerbsrechts, welche die besondere Bedeutung ausreichender Abnahmepreise für landwirtschaftliche Erzeugerinnen und Erzeuger berücksichtigen müsste, erwägt das Kartellamt nicht.

Zudem verschweigt die Behörde, dass sie selbst in ihrem Beschluss zum Milchboykott das Modell differenzierter Basispreise ins Spiel ge-

150 Vgl. Bundeskartellamt (2012): Sektoruntersuchung Milch. Endbericht, Januar, S. 107ff.

151 Ebd., S. 55.

152 Bundeskartellamt, Beschluss v. 12.11.2008, Az. B 2 –100/08. Rn. 52.

153 Ebd., Rn. 41ff.

154 Ebd., Rn. 50ff.

155 Bundeskartellamt 2009 (Fn. 147), S. 67.

156 Ebd., S. 68.

bracht hatte. Kostendeckende Basispreise seien nicht unbillig, wenn diese für einzelne Betriebsklassen (je nach geographischer Lage, Größe und Ausrichtung) bestimmt würden und sich jeweils am kostengünstigsten wirtschaftenden Betrieb ausrichteten.¹⁵⁷ Kaum zu beanstanden wäre zudem die Festlegung von (differenzierten) Basispreisen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.¹⁵⁸

E. Einordnung

Die Tendenz sinkender Abnahmepreise für Agrarerzeugnisse, die dazu führen kann, dass Kleinbäuerinnen und Kleinbauern kein ausreichendes Einkommen mehr erwirtschaften können, um sich und nahestehende Personen zu versorgen, geht auf unterschiedliche Faktoren zurück und wird sowohl von öffentlichen als auch privaten Akteuren befördert.

Exportsubventionen

Die Gewährung von Exportsubventionen hemmt die Preisentwicklung des Agrarrohstoffs und ermöglicht Ausfuhren, die lokal Produzierende aus dem Markt drängen. Programme, die Exportbeihilfen erlauben, verstoßen deshalb gegen die extraterritoriale Achtungspflicht, soweit die verursachten Einkommensverluste von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern so hoch sind, dass sich diese den Zugang zu angemessener Nahrung nicht mehr leisten können. Zwar ist es aufgrund der vielfältigen Faktoren, die Weltmarkt- und Inlandspreise beeinflussen, kaum möglich, eine individuelle Schädigung durch Exportsubventionsprogramme zu beweisen. Allerdings könnte der Nachweis einer erheblichen Gefährdung der Nahrungssicherheit durch empirische Feldstudien oder ökonomische Modellrechnungen erbracht werden, die eine hohe Wahrscheinlichkeit erheblicher Einkommensrückgänge gefährdeter Gruppen darlegen.

¹⁵⁷ Beschluss 2008 (Fn. 152), Rn. 52.

¹⁵⁸ Siehe z. B. frühere Regelung für Zucker in Art. 5 VO 318/2006.

§ 9 Agrardumping

Förderprogramme und sensible Agrarprodukte

Generell sollte es die Europäische Union mit Blick auf sensible Agrarerzeugnisse, die mindestens genauso gut in „Entwicklungsländern“, insbesondere den „am wenigsten entwickelten Ländern“ hergestellt werden können, vermeiden, sich zu einem Netto-Exporteur zu entwickeln. So sollte die EU darauf achten, dass sie nach Auslaufen der Zuckermarktordnung durch die Gewährung von Direktzahlungen an die europäische Zuckerwirtschaft nicht dazu beiträgt, dass sie wieder mehr Zucker ausführt, als sie aus Drittstaaten importiert. Bislang fehlt eine genuin menschenrechtliche Folgeanalyse, in der die Kommission die Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Entwicklungspotenziale kleinbäuerlicher Betriebe im globalen Süden abschätzen könnte.

Anti-Dumping-Klagen auf Grundlage des WTO-Rechts

Das Recht der Welthandelsorganisation bietet ärmeren Mitgliedern, die sich gegen Agrardumping wehren möchten, um ihre Landwirtschaft zu schützen, nur geringen Rechtsschutz. Das Antidumpingabkommen und das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen ermöglichen zwar Gegenmaßnahmen gegen Billigimporte. Sie sind jedoch primär auf den Schutz wettbewerbsstarker Wirtschaftszweige zugeschnitten. Der Nachweis eines kausalen Schadens ist für ein ärmeres Mitglied, dessen Agrarsektor mit gewöhnlichen Importen nicht konkurrieren kann, schwer zu führen. Eine menschenrechtskonforme Auslegung des WTO-Rechts müsste es gerade den „am wenigsten entwickelten Ländern“, in denen dem Agrarsektor eine Schlüsselfunktion für die Armutsbekämpfung zukommt, erlauben, Schutzzölle zu Gunsten der eigenen Landwirtschaft zu erheben.

Menschenrechtsbindung von Unternehmen

NGO-Studien verdeutlichen anhand der Niedrigpreispolitik von Supermarktketten, dass die Marktkonzentration im deutschen Einzelhandel Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen im Ausland haben kann. Vor dem Hintergrund gravierender Verletzungen arbeitsrechtlicher Standards und der systematischen Unterwanderung gesetzlicher Mindestpreise in Ecuador, ist es zweifelhaft, ob die dominierenden Einzelhandelsunternehmen in

Deutschland ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gerecht werden. Grundsätzlich sind Unternehmen verpflichtet, Menschenrechtsmissachtungen, die bei der Herstellung von Produkten auftreten, die sie vertreiben, zu ermitteln und geeignete Vermeidungsschritte einzuleiten. Angesichts struktureller Missstände in den Anbauländern sollten Supermärkte die ausschließliche Vermarktung von Bananen, die den Mindeststandards des „fairen Handels“ genügen, als Vorsorgemaßnahme erwägen.

Wettbewerbsrecht

Die strikte Anwendung des deutschen Wettbewerbsrechts, das den Ausbeutungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen verbietet, garantiert höchstens mittelbar „faire Agrarpreise“. So könnten Bananenproduzenten in Ecuador profitieren, wenn sich nachweisen ließe, dass deutsche Supermärkte geringere Importpreise zahlen, als sie in einem funktionierenden Vergleichsmarkt entrichten müssten. Da ein Anti-Dumping-Tatbestand im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht enthalten ist, zielt dieses allein auf die Durchsetzung „unverfälschter Preise“. Die Festlegung „fairer Basispreise“, die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern einen angemessenen Lebensstandard absichern könnten, steht im Widerspruch zu einer puren Wettbewerbslogik.

§ 10 Biokraftstoffe

Die weltweiten Unterstützungsprogramme für Biokraftstoffe gelten als ein wesentlicher Faktor für tendenziell steigende und abrupt schwankende Weltagrarpreise, welche die Nahrungssicherheit der ärmsten Teile der Weltbevölkerung gefährden. Energiepflanzen, die wie Nahrungspflanzen fruchtbare Böden benötigen und von Bewässerung profitieren, stellen eine neue Nutzungskonkurrenz dar, welche die Verfügbarkeit von Nahrung und Futtermitteln beeinträchtigen kann. Großflächige Anbauprojekte zur Gewinnung von Biomasse können zur Verdrängung von Kleinproduzierenden führen, deren Lebensgrundlage vom Zugang zu Land und Wasser abhängt.

In mehr als sechzig Ländern werden „biofuels“ staatlich gefördert, wobei obligatorische Beimischungsquoten häufig sind.¹ Das High Level Panel of Experts schätzt, dass bereits zwei bis drei Prozent der globalen Agrarfläche für die Produktion von Biokraftstoffen genutzt werden.² Angesichts der weltweit steigenden Nachfrage nach Nahrung könnte sich der weltweite „Bioenergie-Boom“ zu einem kritischen Faktor für die globalen Nahrungs- und Futtermittelproduktion entwickeln.³ Biokraftstoffziele begünstigen generell den großflächigen, industriellen Anbau, weil kleinbäuerliche Betriebe kaum die notwendigen Volumina kostengünstig erzeugen können.⁴ In Reaktion auf die Ölkrise und stagnierende Zuckerpreise in den 1970er Jahren hat Brasilien als Pionier begonnen, die Gewinnung von Agrotreibstoffen aus heimischem Zuckerrohr voranzutreiben.⁵ Neben Brasilien sind die Vereinigten Staaten von Amerika der Hauptproduzent von Ethanol geworden, das dort überwiegend aus Mais gewonnen wird.⁶ Die Europäische Union beheimatet den größten Markt für Biodiesel, der intern vor allem aus Rapsöl hergestellt wird.⁷

1 HLPE (2013b): Biofuels and food security. A report of the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, June, S. 33.

2 Ebd., S. 82.

3 WBGU 2009 (oben § 7 Fn. 163), Nr. 5.2.1 (S. 62).

4 HLPE, *Land tenure* 2011 (oben § 3 Fn. 82), S. 21.

5 HLPE, *Biofuels* 2013 (Fn. 1), S. 31.

6 Ebd., S. 28.

7 Ebd., S. 30.

Angesichts der bestehenden Preis- und Umweltkrise (§ 7) haben sich zahlreiche Expertengremien wie das High Level Panel of Experts des Welternährungskomitees für die Abschaffung von Subventionsprogrammen für Biokraftstoffe ausgesprochen.⁸ Bereits im August 2007 hat Jean Ziegler als Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung ein Moratorium für Agrotreibstoffe gefordert.⁹

Dieses Kapitel untersucht, ob und inwieweit die Förderung von Biotreibstoffen in der Europäischen Union die transnationale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung verletzen könnte.¹⁰ Nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2009) müssen die Mitgliedstaaten bis 2020 sicherstellen, dass mindestens 10% der im Verkehrssektor verbrauchten Energie aus erneuerbaren Quellen stammen.¹¹ Dieses Ziel wurde von Anfang an von Umweltverbänden kritisiert, das dominierende agroindustrielle Modell zu befördern und das Ideal der Ernährungssouveränität zu gefährden.¹² Die NGO Action Aid wirft der EU vor, steigende Weltpreis zu verursachen und großflächige Anbauprojekte zu Lasten lokaler Gemeinschaften anzureizen.¹³ Ein Bündnis aus afrikanischen Bauernvereinigungen und europäischen Organisationen veröffentlichte 2011 eine umfangreiche Studie zu den Auswirkungen der europäischen Biokraftstoffpolitik und bezeichnete diese als menschenrechtswidrig.¹⁴

Um den Rahmen nicht zu sprengen, steht im Folgenden allein die menschrechtliche Verantwortung der EU, nicht aber diejenige der Mitglied-

8 HLPE, *Price volatility* 2011 (oben § 3 Fn. 45), recommendations 4a, 13 and 40; siehe auch Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), recommendations 6 and 27; WBGU 2009 (oben § 7 Fn. 163), S. 2.

9 Ziegler, J. (2007): Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Protecting the Right to Food in Biofuel Production, A/62/289, 22 August, Rn. 22.

10 Zur Menschenrechtsbindung der EU, siehe oben § 8 A II 3 (S. 268ff.).

11 Art. 3 IV der Richtlinie Nr. 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen v. 23.04.2009, ABl. L 140/16 v. 5.06.2009.

12 Siehe World Rainforest Movement (2007): We want Food Sovereignty, Not Biofuels, Open Letter to the European Parliament; Econexus (2007): Call for an Immediate Moratorium on EU Incentives for Agrofuels, EU imports of Agrofuels and Agroenergy Monocultures.

13 Siehe etwa Action Aid (2010): Meals per gallon, the impact of industrial biofuels on people and global hunger, S. 12ff.

14 EuropAfrica (2011): (Bio)Fuelling Injustice? Europe's responsibility to counter climate change without provoking land grabbing and compounding food insecurity in Africa.

staaten¹⁵ oder diejenige einzelner Anbaustaaten außerhalb der Union im Vordergrund.¹⁶ Nach der Darstellung der EU-Biokraftstoffpolitik (A) wird eine mögliche Verletzung der grenzüberschreitenden Schutzdimension untersucht. Zunächst ist nach einer Verletzung des Rechts auf Nahrung durch Landnahmen auf lokaler Ebene zu fragen, für welche die Union mittelbar verantwortlich sein könnte, weil sie die Biomassenutzung fördert (B). So dann wird untersucht, ob die Biokraftstoffförderung die Nahrungssicherheit auf nationaler oder globaler Ebene gefährdet, weil sie die Nahrungsproduktion hemmt und zugleich zu steigenden Weltagrarpreisen beiträgt (C).

A. Die EU-Förderpolitik

I. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie

Die Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen von 2009 enthält eine Vorgabe, die „de facto“ zur erheblichen Förderung von Biokraftstoffen führt. Nach Art. 3 Abs. 4 der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, dass

sein Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen bei allen Verkehrsträgern im Jahr 2020 mindestens 10 % seines Endenergieverbrauchs im Verkehrssektor entspricht.

Zwar könnte dieses Mandat theoretisch ebenfalls durch den Ausbau der Elektromobilität erreicht werden, soweit der eingesetzte Strom aus erneuerbaren Quellen stammt. Die Kommission ging gleichwohl von Anfang an davon aus, dass Biokraftstoffe den Großteil an erneuerbaren Energiequellen im Verkehrsbereich ausmachen würden.¹⁷ Denn die Erneuerbare-Energien-Richtlinie ersetzte die frühere Biokraftstoff-Richtlinie von 2003, die

¹⁵ Für eine parallele Verantwortlichkeit von EU und Mitgliedstaaten, ebd., S. 89.

¹⁶ Dazu *Eide, A.* (2008): *The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels* (Agrofuels), *FAO Right to Food Studies*, S. 18ff.

¹⁷ European Commission (2012): *Renewable Energy: A Major Player in the European Energy Market*.

das Ziel eines Biokraftstoffanteils von 5,75% am Kraftstoffverbrauch der Mitgliedstaaten als Bezugswert für das Jahr 2010 enthielt.¹⁸

Die Mitgliedstaaten haben das 10-Prozent-Ziel meist durch Steuererleichterungen oder verbindliche Beimischungsquoten für Biokraftstoffe umgesetzt.¹⁹ Beispielsweise wurde in Deutschland die seit 2004 bestehende Förderung, die ursprünglich in Form einer umfassenden Steuerbefreiung erfolgte, im Januar 2007 auf eine ordnungsrechtliche Quotenregelung umgestellt.²⁰ Die Mineralölwirtschaft wurde schrittweise verpflichtet, Biokraftstoffe konventionellen Energieträgern (Otto- und Dieselmotorkraftstoff) zu einem Anteil von mindestens 6,25% bis 2010 beizumischen.²¹ Ab 2015 wurde die Quote von der Bezugsgröße Energie auf den Maßstab der Netto-Treibhausgasminderung umgestellt.²² Damit sollen Biokraftstoffe privilegiert werden, bei deren Herstellung weniger CO₂ freigesetzt wird.²³

1. Biokraftstoffgenerationen

Als Biokraftstoffe (*biofuels*) werden flüssige oder gasförmige Kraftstoffe aus Biomasse bezeichnet.²⁴ Die „erste Generation“ wird aus Agrarpflanzen (Ölfrüchten, Getreide und zuckerhaltigen Pflanzen) gewonnen, die traditionell zur Nahrungsgewinnung und Futtermittelproduktion genutzt werden. Sie werden deshalb in der kritischen Literatur als Agrotreibstoffe (*agrofuels*) bezeichnet.²⁵

Biokraftstoffe der „zweiten Generation“ stehen für Technologien, die flüssige oder gasförmige Biomasse aus Abfällen, landwirtschaftlichen

18 Art. 3 Abs. 1 lit. b) ii) der Richtlinie Nr. 2003/30/EG zur Förderung der Verwendung von Biokraftstoffen oder anderen erneuerbaren Kraftstoffen im Verkehrssektor v. 08.05.2003, ABl. L 123/42 v. 17.05.2003.

19 Siehe European Commission (2011): Recent progress in developing renewable energy sources, Brussels, SEC(2011) 130 final, S. 8.

20 Zur Entwicklung der Biokraftstoffförderung siehe Bericht zur Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe 2013, BT-Drs. 18/2437, S. 3.

21 § 37a III Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274).

22 § 37a IV BImSchG.

23 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/11131, S. 12.

24 Vgl. Definition in Art. 2 (i) RL 2009/28/EG.

25 Z.B. Ziegler 2007 (Fn. 9).

Reststoffen oder Algen gewinnen.²⁶ Diese moderne Form treibt die Agrarpreise von Nahrungspflanzen nicht unmittelbar nach oben. Nach der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie ist ihr Beitrag zur Erreichung des 10-Prozent-Ziels doppelt zu gewichten.²⁷ Soweit Nicht-Nahrungspflanzen (z.B. Süßgräser) als Energiepflanzen großflächig angebaut werden, besteht jedoch weiterhin eine räumliche Nutzungskonkurrenz, welche die Verfügbarkeit von Nahrung verringern und die Pachtpreise ansteigen lassen kann. Bislang werden Biokraftstoffe der „zweiten Generation“ kaum genutzt. Konventionelle Agrotreibstoffe machten im Jahr 2010 innerhalb der EU einen Anteil von 98,6% aus.²⁸

2. Bioenergie

Auch andere Formen der Bioenergienutzung können in Konflikt mit dem Ziel der Nahrungssicherheit geraten. Soweit Energiepflanzen massenhaft auf fruchtbaren Böden angebaut werden, konkurrieren sie mit der Nahrungs- und Futtermittelproduktion, unabhängig davon, ob aus den Agrarpflanzen letztlich Biogas für die Stromerzeugung oder flüssige Biomasse für Biokraftstoffe gewonnen werden.

Der Oberbegriff der Bioenergie steht für sämtliche Formen der Energiegewinnung aus Biomasse.²⁹ Neben dem 10-Prozent-Ziel im Verkehrsbereich enthält die Erneuerbare-Energien-Richtlinie das Gesamtziel, wonach mindestens 20% des Energieverbrauchs in den Mitgliedstaaten bis Jahr 2020 aus erneuerbaren Quellen stammen sollen.³⁰ Dies setzt einen massiven Ausbau der Bioenergie voraus, welche die mit Abstand wichtigste erneuerbare Energiequelle ausmacht. So lag ihr Anteil im Jahr 2012 bei 62% der alternativen Energie.³¹ Der größte Einsatzbereich der Bioenergie ist

26 Siehe etwa European Commission (2006): *Biofuels in the European Union: A Vision for 2030 and Beyond*, Final Report of the Biofuels Research Advisory Council.

27 Art. 21 II RL 2009/28/EG.

28 Vgl. Europäische Kommission (2013): Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“ v. 27.3.2013, COM(2013) 175 final, S. 16.

29 Vgl. Definition in Art. 2 (c) RL 2009/28/EG.

30 Art. 3 I RL 2009/28/EG.

31 European Commission (2014): State of play on the sustainability of solid and gaseous biomass used for electricity, heating and cooling in the EU, SWD(2014) 259 final, Annex 1 (S. 28).

die Wärmeerzeugung aus Holz und holzartigen Reststoffen.³² Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung produzieren zugleich „grünen“ Strom, der ebenfalls aus flüssiger und gasförmiger Biomasse gewonnen wird.

Der Anteil von Biogas an der Elektrizitätserzeugung, das aus Agrarrohstoffen gewonnen wird, lag 2010 bereits bei 27% und soll weiter steigen.³³ Eine umfassende Folgebetrachtung der EU-Agroenergiepolitik müsste eigentlich neben den Auswirkungen der Nutzung flüssiger Biomasse auch die diejenigen der Biogasproduktion in den Blick nehmen. Da sich indes die einschlägigen Fachstudien und Kommissionsberichte nahezu ausschließlich mit den Folgen der Biokraftstoffpolitik befassen, liegt der Schwerpunkt im Folgenden auf den Auswirkungen des 10-Prozent-Mandats im Verkehrsbereich.

II. Landbedarf

Der Umfang an fruchtbaren Böden, die zum Anbau von Energiepflanzen benötigt werden, um das Ziel der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie im Verkehrssektor bis 2020 zu erreichen, ist schwer abzuschätzen. Der Landbedarf könnte einen Hinweis geben, ob die Biokraftstoffnutzung die Nahrungs- und Futtermittelproduktion beeinträchtigen und damit die Verfügbarkeit von Lebensmitteln gefährden könnte.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) errechnete 2006, dass die USA, Kanada und die EU jeweils 30 bis 70% ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche zum Anbau von Energiepflanzen benötigten, um 10% des Treibstoffbedarfs ihrer Transportsektoren ohne Importe aus Drittstaaten durch heimische Biokraftstoffe abzudecken.³⁴ Die Kommission schätzte 2007, dass das 10-Prozent-Ziel einen Landbedarf von insgesamt 17,5 Mio. Hektar nach sich zieht.³⁵ Dies entspricht etwa 10% der EU-Agrarfläche, die in allen 28 Mitgliedstaaten insgesamt an die 174 Mio. Hektar ausmacht.³⁶ Die britische Renewable Fuels

³² Ebd., S. 29.

³³ Ebd., S. 32.

³⁴ OECD (2006): *Agricultural Market Impacts of Future Growth in the Production of Biofuels*, S. 31.

³⁵ European Commission (2007): *The impact of a minimum 10% obligation for bio-fuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets*, S. 8.

³⁶ Eurostat, *Agricultural Census 2010*, abrufbar unter: <ec.europa.eu/eurostat> (Mai 2015).

Agency ging 2008 sogar von einer notwendigen Nutzungsfläche zwischen 22 und 31,5 Mio. Hektar aus.³⁷

1. Importe

Die EU könnte die Nahrungssicherheit von Drittstaaten beeinträchtigen, soweit sie Biokraftstoffe oder Energiepflanzen importiert, um die steigende interne Nachfrage zu bedienen. Obwohl die EU im Agrarbereich Einfuhrzölle erhebt, die die europäische Bioenergiewirtschaft schützen, importieren die Mitgliedstaaten Biokraftstoffe und Einsatzstoffe in erheblichem Umfang aus Drittstaaten.³⁸ Schon in der Begründung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinien wird mit Blick auf das 10-Prozent-Ziel explizit auf den Vorteil der leichten Handelbarkeit von Biokraftstoffen verwiesen.³⁹

Nach der aktuellen im Auftrag der Europäischen Kommission erstellten Hintergrundstudie wurden im Jahr 2010 an die 20% der in der EU verbrauchten Einsatzstoffe für Bioethanol eingeführt.⁴⁰ Die Importquote von Rohstoffe für die Biodieselproduktion liege bereits bei 40%.⁴¹ Die Kommission erwartet, dass 2020 rund die Hälfte der in der EU verbrauchten Biokraftstoffe aus Energiepflanzen stammen wird, die im Ausland angebaut wurden.⁴²

2. Indirekte Landnutzungsänderungen

Durch Importe von Biokraftstoffen bzw. Energiepflanzen werden Landnutzungsänderungen in Drittstaaten verursacht, die soziale und ökologische Folgewirkungen haben können. Zugleich kann der interne Anbau von Biomasse mittelbar Auswirkungen auf die Landwirtschaft anderer Staaten

37 UK Renewable Fuels Agency (2008): The Gallagher Review of the Indirect Effects of Biofuels Production, S. 32.

38 HLPE, *Biofuels* 2013 (Fn. 1), No. 1.2.

39 Vgl. Erwägungsgrund (16) Richtlinie 2009/38/EG.

40 Ecofys, Fraunhofer, BBH, EGG, Winrock International (2012): Renewable Energy Progress and Biofuels Sustainability, S. 231.

41 Ebd., S. 230.

42 European Commission (2012): Commission Staff Working Document, Impact Assessment v. 17.10, SWB(2012) 343final, S. 21.

B. Menschenrechtsverletzungen auf lokaler Ebene

haben. Denn ein externer Landbedarf kann sich ebenfalls aus indirekten Landnutzungsänderungen ergeben.⁴³

Diese können auftreten, wenn Energiepflanzen auf Agrarflächen innerhalb der Union angebaut werden, die zuvor zu anderen Zwecken landwirtschaftlich genutzt wurden. Die Verdrängung der früheren Produktion kann eine Angebotslücke verursachen, die durch Importe geschlossen werden muss. So führt die verstärkte Nutzung von Rapsöl dazu, dass der Bedarf nach pflanzlichen Ölen durch Palmölimporte aus Indonesien kompensiert wird.⁴⁴ Das Ausmaß an „indirect land use changes“, die durch das EU-Biokraftstoffziel bis 2020 verursacht werden, wird vom Institute for European Environmental Policy auf bis zu 7,9 Millionen Hektar Land (eine Fläche größer als Irland) geschätzt.⁴⁵

B. Menschenrechtsverletzungen auf lokaler Ebene

Bevor auf die generellen Auswirkungen der steigenden Nachfrage nach Biomasse auf die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Stabilität der Nahrungssicherheit eingegangen wird, sind die Folgen des „Biomasse-Booms“ auf lokaler Ebene zu untersuchen. Generell wird der neue Markt für „biofuels“ als ein Hauptgrund für verstärkte Landinvestitionen in „Entwicklungsländern“ genannt.⁴⁶

I. Gefährdungslagen

Die EU-Biokraftstoffpolitik kann Großanbauprojekte für Energiepflanzen in Drittstaaten anreizen, bei deren Umsetzung es zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Großflächige Landpachten und -käufe durch Agrarunternehmen beinhalten ein erhebliches Gefährdungspotenzial für lokale Gemeinden, soweit ihnen der Zugang zu Land und Wasserressourcen ohne angemessene Gegenleistung entzogen wird.⁴⁷ Grundsätzlich können sol-

43 Siehe EuropAfrica 2011 (Fn. 14), No. 5.2.3.

44 Siehe Harvey & Pilgrim 2011 (oben § 7 Fn. 161), S. 543.

45 Bowyer, C. (2010): Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels in the EU, S. 14.

46 Vgl. etwa Deininger & Byerlee 2011 (oben § 7 Fn. 74), S. 11 u. 51.

47 Oben § 7 C I 1 (S. 252f.).

che „land and water grabs“ auch innerhalb der EU auftreten. So ist vor allem die Landwirtschaft Polens und Rumäniens immer noch durch subsistenzorientierte Betriebe gekennzeichnet.⁴⁸ Tatsächlich sind vor allem Kleinbäuerinnen und Kleinbauern im globalen Süden von Landvertreibungen betroffen, weil ihre Nutzungsrechte kaum geschützt sind.⁴⁹ Ein Beispiel für die gravierenden Folgen des Energiepflanzenanbaus in ärmeren Ländern stellt der Fall „Sun Biofuels“ dar, auf den sich die NGO Action Aid bezieht.⁵⁰ Nachdem die britische Firma 2009 in der tansanischen Gemeinde Kisarwe begonnen hatte eine Landfläche von 8,200 Hektar Land zu säubern und ein Viertel der Fläche mit *Jatropha* zu bepflanzen, entließ sie 2011 alle 700 Beschäftigten. Das Unternehmen „Sun Biofuels“ wurde an einen neuen Investor verkauft, der das Projekt in den Status der Pilotphase zurückstufte. Damit haben die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner der Gemeinde erst den Zugang zu Land und dann die versprochenen Arbeitsplätze verloren.

1. Landnutzungsrechte

Die Leitlinien des FAO-Welternährungskomitees über eine verantwortliche Landnutzungspolitik (2012) enthalten Anforderungen an großflächige Landinvestitionen wie die vorherige Durchführung einer sozialen und ökologischen Verträglichkeitsprüfung, die als menschenrechtliche Mindeststandards zu deuten sind.⁵¹ Generell ist der Entzug von Land mit dem Recht auf Selbstversorgung nur in Einklang zu bringen, wenn betroffene Kleinproduzierende in den Planungsprozess eingebunden werden und eine angemessene Entschädigung (z.B. einen gleichwertigen Ressourcenzugang) erhalten.⁵²

48 KOM 2011 (oben § 3 Fn. 76), S. 16.

49 Siehe Núñez (oben § 5 Fn. 123), S. 591ff., m.w.N.

50 Action Aid (2012): Fuel for thought: Addressing the social impacts of EU biofuels policies, S. 20-23.

51 Oben § 7 C I 2 (S. 254ff.).

52 Zum Schutz vor Vertreibungen oben § 5 B III 1 (S. 196ff.).

2. Ökologische Folgeschäden

Großflächige Anbauprojekte können ökologische Folgeschäden nach sich ziehen, die eine Verletzung des Rechts auf Selbstversorgung bewirken.⁵³ Asbjørn Eide gibt zu bedenken, dass die Ausbreitung von Monokulturen nicht nur zur Marginalisierung kleinbäuerlicher Betriebe führen, sondern zugleich zu Übernutzungen natürlicher Ressourcen beitragen kann, die ebenfalls die lokale Nahrungssicherheit gefährden.⁵⁴

II. Zurechenbarkeit

Doch sind Menschenrechtsverletzungen, die sich in Folge von Anbauprojekten für Energiepflanzen in Drittstaaten ereignen, überhaupt der Europäischen Union zurechenbar? Generell ist zwar zunächst der Territorialstaat verpflichtet, die Menschenrechte seiner Bevölkerung zu schützen.⁵⁵ Unternehmen haben ihrerseits zumindest die Pflicht, die Menschenrechte anderer zu achten.⁵⁶ Indes ist es angesichts fehlender effektiver Rechtsschutzmöglichkeiten in ärmeren Ländern gleichwohl angezeigt, nach einer parallelen Verantwortung der EU aufgrund ihrer Biokraftstoffpolitik zu fragen.

1. Aktive Beihilfehandlung

Wird eine Zurechenbarkeit von einer aktiven Unterstützungshandlung abhängig gemacht,⁵⁷ könnten Menschenrechtsverletzungen in Drittstaaten kaum der Union zugerechnet werden. Ein kausaler Nexus wäre allenfalls anzunehmen, wenn z.B. die Europäische Investitionsbank oder eine mitgliedstaatliche Bank einen Förderkredit für ein bestimmtes Agrarprojekt ausgegeben hätte, das in vorhersehbarer Weise die Menschenrechte ge-

53 Zur Bedeutung von Umweltschäden oben § 5 B (S. 199).

54 Eide 2008 (Fn. 16), S. 17; siehe auch *Diop, D., Blanco, M., Flammini, A., et al.* (2013): *Assessing the Impact of Biofuels Production on Developing Countries from the Point of View of Policy*, S. 72ff.

55 Oben § 2 C II 1 b (S. 75).

56 Oben § 8 A III (S. 272).

57 Zu diesem Maßstab oben § 8 B II 2 (S. 276).

fährdet. Die generelle Förderung von Biokraftstoffen wäre allein nicht ausreichend, um eine Menschenrechtsverantwortlichkeit zu begründen.

2. Sitz des Unternehmens

Nach Ansicht von Fons Coomans ist der Sitz des Unternehmens ausschlaggebend, das Menschenrechte anderer im Ausland missachtet. Als Beispiel eines Sachverhalts, der eine extraterritoriale Schutzpflicht auslöst, nennt Coomans den Fall der gewaltsamen Vertreibung einer indigenen Gemeinschaft von ihrem angestammten Land, die ein ausländisches Unternehmen zu verantworten hat.⁵⁸ Demnach käme es darauf an, nachzuweisen, dass ein Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat ein Anbauprojekt zu verantworten hat, das zu Menschenrechtsverletzungen führte.

In der Fachliteratur besteht ein weitgehender Konsens, dass europäische Firmen, insbesondere mit Blick auf Biomasseprojekte, zu zentralen Akteuren im Bereich großflächiger Landgeschäfte geworden sind.⁵⁹ Eine Studie beziffert die Landfläche, die EU-Firmen insgesamt in der Region Subsahara-Afrika mit dem Ziel des Anbaus von Energiepflanzen gepachtet haben, auf 5,4 Mio. Hektar.⁶⁰ Die Studie von EuropAfrica listet 15 Projekte unter Beteiligung europäischer Investoren auf, bei denen Anwohnerinnen und Anwohner vertrieben, nicht ausreichend entschädigt oder nicht hinreichend konsultiert wurden.⁶¹

III. Einschätzung

Bei der Beurteilung der menschenrechtlichen Verantwortlichkeit der Europäischen Union sollte zwischen konkreten Entschädigungspflichten und einer generellen Schutzpflicht unterschieden werden.

⁵⁸ Coomans 2011 (oben § 8 Fn. 1), S. 31.

⁵⁹ Vgl. *Cotula, L.* (2014): Addressing Human Rights Aspects of “Land Grabbing”, S. 13 (m.w.N.).

⁶⁰ *Schoneveld, G. C.* (2014): “The Geographic and Sectoral Patterns of Large-Scale Farmland Investments in Sub-Saharan Africa”. In: *Food Policy* 48, S. 41.

⁶¹ *EuropAfrica* 2011 (Fn. 14), Anhang V (S. 117ff.).

1. Einzelfälle

Im Einzelfall könnte geprüft werden, ob eine konkrete Menschenrechtsverletzung der Union zuzurechnen ist, weil sie durch ihre Biokraftstoffpolitik einen entscheidenden ökonomischen Anreiz für ein Anbauprojekt gesetzt hat, das zu Menschenrechtsverletzungen geführt hat. Obwohl die EU eine Importabhängigkeit mit Blick auf Einsatzstoffe für die Biokraftstoffherstellung stets prognostiziert hat, ignorierte sie die Warnungen von NGOs und anderen Stimmen, wonach der externe Landbedarf zu „land and water grabs“ im globalen Süden beitragen könnte. Deshalb könnte argumentiert werden, dass sie zumindest in vorhersehbarer Weise die Verletzung des Rechts auf Nahrung in Drittstaaten in Kauf genommen hat.

Nach diesem Maßstab müsste der Export in die EU ein maßgeblicher Investitionsgrund gewesen sein. Die an den Menschenrechtsmissachtungen beteiligten Investoren müssten die Union als primären Exportmarkt anvisiert haben. Die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Hintergrundstudie schätzt, dass jeder zehnte Biokraftstoff-Investor ein Auge auf den EU-Markt geworfen hat.⁶²

2. Verpflichtung zu Vorsorgemaßnahmen

Die EU könnte aufgrund ihrer Biokraftstoffpolitik zudem zur Ergreifung angemessener Vorsorgemaßnahmen im Sinne einer extraterritorialen Schutzpflicht verpflichtet sein. Nach Sigrun Skogly sind transnational agierende Unternehmen einer Kontrolle zu unterwerfen, um die entschädigungslose Verdrängung von Subsistenzbäuerinnen und -bauern zu verhindern.⁶³ Der UN-Ausschuss des Anti-Rassismus-Abkommens forderte Kanada auf, geeignete legislative oder administrative Maßnahmen zu ergreifen, um Handlungen von transnationalen Unternehmen mit Sitz im Inland zu Lasten indigener Rechte im Ausland zu verhindern und diese zur Verantwortung zu ziehen.⁶⁴ Allgemein ist auf die Maßstäbe der Vorhersehbar-

⁶² Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 302.

⁶³ Skogly, S. (2007): “The Right to Adequate Food: National Implementation and Extraterritorial Obligations”. In: Max Planck UNYB 11, S. 339 (354).

⁶⁴ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations – Canada, 25.05.2007, UCERD/C/CAN/CO/18 (2007), Rn. 17.

keit von Menschenrechtsverletzungen und der tatsächlichen Einflussmöglichkeit des Völkerrechtssubjekts abzustellen.⁶⁵

Die zahlreichen Studien und NGO-Berichte über Verletzungen von Landnutzungsrechten und soziale und ökologische Folgeschäden durch großflächige Anbauprojekte sprechen insgesamt für die Annahme einer erheblichen Menschenrechtsgefährdung, der die EU mit angemessenen Gegenmaßnahmen begegnen sollte.

a. Soziale Nachhaltigkeitsstandards

Eine Möglichkeit, den Konflikt zwischen der expansiven Biokraftstoffförderung und den Menschenrechten zu entschärfen, bestünde in der Festbeschreibung verbindlicher sozialer Standards für die Produktion von Energiepflanzen. Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie enthält bislang lediglich „grüne“ Nachhaltigkeitskriterien: Demnach darf Biomasse nicht in ökologisch sensiblen Gebieten angebaut werden.⁶⁶

Das Europäische Parlament hat frühzeitig eine Pflicht zur Nachweisführung der Respektierung von Landnutzungsrechten und der Einhaltung sozialer Mindeststandards für Landarbeitende eingefordert.⁶⁷ Asbjørn Eide sieht in verbindlichen sozialen Kriterien ebenfalls einen geeigneten Weg, um die negativen Auswirkungen der Biokraftstoffnutzung zu minimieren.⁶⁸ Auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen hält verpflichtende Sozialstandards angesichts der hohen Unsicherheiten und Risiken bei der Produktion und Nutzung von Bioenergie für unverzichtbar.⁶⁹ In diesem Sinne empfiehlt eine kürzlich im Auftrag der Europäischen Kommission erstellte Studie angesichts der negativen Folgen von Landgeschäften in ärmeren Ländern „social criteria“ wie die Pflicht zur freien, vorherigen Zustimmung betroffenen Gemeinden einzuführen.⁷⁰

65 Oben § 8 B III (S. 276ff).

66 Siehe Regelung in Art 17 Abs. 3 bis 5 RL 28/2009/EG.

67 Vgl. Europäisches Parlament (2008): Stellungnahme des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit v. 15. Juli, 2008/0016 (COD), Änderungsantrag 79.

68 Eide 2008 (Fn. 16), S. 47ff.

69 WBGU 2009 (oben § 7 Fn. 163), Nr. 10.3.2 (S. 247).

70 Diop & Blanco et al. 2013 (Fn. 54), No. 7.2.8 (S. 112): “Consider expansion of the sustainability criteria to include social criteria, food security, access to natural re-

Die Europäische Union könnte sich inhaltlich an den Anforderungen der Leitlinien des FAO-Welternährungskomitees (2012) orientieren und den Nachweis einer sozialen und ökologischen Verträglichkeitsprüfung verlangen.⁷¹ Daneben könnten die von Olivier de Schutter entwickelten elf Mindeststandards für großflächige Landinvestitionen für verbindlich erklärt werden.⁷² Neben der Pflicht zur Einholung einer vorherigen, informierten Zustimmung betroffener Gemeinden könnte die Festlegung einer angemessenen Gewinnbeteiligung,⁷³ die Förderung arbeitsintensiver Anbaumethoden⁷⁴ und der Vorbehalt eines Mindestanteils der Agrarfläche für die Versorgung lokaler Märkte verpflichtend sein.⁷⁵

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass eine Überwachung von Nachhaltigkeitskriterien im Ausland aufgrund technischer und administrativer Schwierigkeiten sowie des internationalen Rechts nicht empfehlenswert sei.⁷⁶ Möglich wäre es jedoch (wie hinsichtlich ökologischer Nachhaltigkeitskriterien geschehen),⁷⁷ private Zertifizierungsmechanismen zuzulassen. Außerdem sieht die Erneuerbare-Energien-Richtlinie als alternativen Weg die Möglichkeit vor, Nachhaltigkeitsstandards in Abkommen mit Anbaustaaten zu integrieren.⁷⁸

b. Klagemöglichkeiten gegen transnationale Unternehmen

Des Weiteren ist die Einführung von Klagemöglichkeiten gegen Unternehmen zu erwägen, die in „land and water grabs“ involviert sind. Verbindliche Nachhaltigkeitskriterien könnten die menschenrechtlichen Sorg-

sources such as land and water and principle of free, prior and informed consent for communities affected by land transaction for biofuels.”

71 CFS-Leitlinien 2012 (oben § 5 Fn. 84), Nr. 12.10.

72 *De Schutter, O.* (2009d): Large-scale Land Acquisitions and Leases: A Set of Minimum Principles and Measures to Address the Human Rights Challenge. A Report of the Special Rapporteur on the right to food, A/HRC/13/33/Add.2, 28 December.

73 Ebd., principle 4.

74 Ebd., principle 5.

75 Ebd., principle 8.

76 European Commission (2008): Annex of the Impact Assessment: Document accompanying the Package of Implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020, SEC(2008) 85, VOL. II, 143, S. 132.

77 Art. 18 I bis III RL 2009/28/EG.

78 Art. 18 IV RL 2009/28/EG.

faltspflichten von Unternehmen konkretisieren und damit Haftungsmaßstäbe entfalten. So empfehlen die Leitlinien des Welternährungskomitees (2012) dem Heimatstaat von Unternehmen, die Landgeschäfte im Ausland tätigen, den Zugang zu angemessenen Rechtsschutz sicherzustellen, damit negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und legitime Nutzungsrechte in den Anbaustaaten sanktioniert werden können.⁷⁹

C. Gefährdung der Nahrungssicherheit in Drittstaaten?

Schließlich ist zu fragen, ob die Auswirkungen der EU-Biokraftstoffpolitik auf die Nahrungssicherheit bereits ein solches Ausmaß erreicht haben, dass allein ein umfassender Stopp ausreichen würde, um den Menschenrechten wie dem Recht auf Nahrung zu genügen.

Unter Verweis auf die ETO-Prinzipien wirft EuropAfrica der Europäischen Union vor, in vorhersehbarer Weise zu „food insecurity“ in afrikanischen Ländern beizutragen.⁸⁰ In ähnlicher Weise hat de Schutter als Special Rapporteur on the Right to Food eine holistische Sichtweise eingenommen und kritisiert, dass die EU-Biokraftstoffförderung nicht nur Anreize für großflächige Landinvestitionen in Ländern mit unsicheren Landnutzungsrechten schaffe, sondern generell den Druck auf Land und Wasserressourcen erhöhe und die Lebensmittelpreise antreibe.⁸¹

I. Nahrungsunsichere Länder

Der Anbau von Energiepflanzen kann die Verfügbarkeit von Lebensmitteln beeinträchtigen, soweit nicht mehr genügend natürliche Ressourcen für die Nahrungsgewinnung vorhanden sind. So beklagt das NGO-Bündnis EuropAfrica mit Blick auf die EU-Förderpolitik:

Yet, it is striking to note that agrofuels are produced and/or planned to be produced in some of the most food insecure countries in Africa. For instance, in Mozambique, where approximately 35% of households are chronically food

⁷⁹ CFS-Leitlinien 2012 (oben § 5 Fn. 84), Nr. 3.2.

⁸⁰ EuropAfrica 2011 (Fn. 14), S. 49ff.

⁸¹ *De Schutter, O.* (2013): Note on the Impacts of the EU Biofuels Policy on the Right to Food, Statement based upon letter sent to EU institutions, 16 April.

C. Gefährdung der Nahrungssicherheit in Drittstaaten?

insecure, a mere 32,000 hectares out of the 433,000 approved for agriculture investment between 2007 and 2009 were for food crops.⁸²

1. EU-Importe

Derzeit werden Biokraftstoffe und Rohstoffe für ihre Produktion allerdings weit überwiegend aus reicheren Ländern mit wettbewerbsfähigen Agrarsektoren, namentlich aus Argentinien, Brasilien und den USA (Soja), Brasilien (Zuckerrohr), USA (Mais) sowie Indonesien und Malaysia (Palmöl) eingeführt.⁸³ Ärmere „Entwicklungsländer“ haben sich bislang nur in einem geringen Umfang zu einem Anbieter von Energiepflanzen entwickelt.⁸⁴ Viele Jatropha-Projekte in der Region Subsahara-Afrika haben sich als unwirtschaftlich erwiesen und sind aufgegeben worden.⁸⁵ Derzeit ist es aufgrund von Importstatistiken kaum möglich nachzuweisen, dass die Verfügbarkeit von Nahrung durch die EU-Biokraftstoffförderung in anderen Ländern beeinträchtigt wird.

2. Importerwartungen

Kritische Stimmen argumentieren mit dem Vorsorgegrundsatz. Es sei zumindest zu erwarten, dass die zunehmende Nachfrage nach Biokraftstoffen durch Importe aus der Region Subsahara-Afrika gedeckt werde.⁸⁶ Und in der Tat ist von einem steigenden Bedarf bis 2020 auszugehen. Im Jahr 2010 wurden ca. 5,7 Millionen Hektar für die Biokraftstoffnutzung in der EU benötigt, wovon 3,2 Mio. ha. in den Mitgliedstaaten und 2,4 Mio. ha. im Ausland lagen.⁸⁷ Der „biofuel“-Konsum deckte allerdings nur 4,27% des gesamten Energiebedarfs im Verkehrssektor.⁸⁸ Diese Zahlen legen es nahe, dass die Mitgliedstaaten, um das 10-Prozent-Ziel zu erreichen, vermehrt auf Importe angewiesen sein werden. Angesichts dessen sollte die

⁸² EuropAfrica 2011 (Fn. 14), S. 62.

⁸³ Vgl. Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), Table 44 (S. 231) u table 45 (S. 232).

⁸⁴ Diop & Blanco et al. 2013 (Fn. 54), Nr. 4.1 (S. 26ff).

⁸⁵ Ebd., S. 66 und Nr. 7.1.1 (S. 103).

⁸⁶ EuropAfrica 2011 (Fn. 14), S. 55.

⁸⁷ Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 248.

⁸⁸ Ebd., S. 201.

EU weiterhin beobachten, in welchem Umfang sie Agrotreibstoffe und Energiepflanzen aus nahrungsunsicheren Ländern einführt.

II. Nahrungspreise

Grundsätzlich besteht ein breiter Konsens, dass die weltweite Förderung von Biokraftstoffen eine wesentliche Ursache für den Trend hin zu steigenden und abrupt schwankenden Weltpreis darstellt.⁸⁹ Im Zeitraum 2007-2009 wurden erhebliche Anteile der Welternte wichtiger Pflanzen zu „biofuels“ verarbeitet (20% des Zuckerrohrs, 9% der Ölfrüchte und des Getreides sowie 4% aller Zuckerrüben).⁹⁰

Gleichwohl konnte sich das Europäische Parlament mit seiner ursprünglichen Forderung der Verankerung eines Mechanismus, der die Suspendierung der Biokraftstoffförderung in Zeiten besonders hoher Weltpreise ermöglicht hätte, nicht durchsetzen.⁹¹

1. Recht auf erschwingliche Preise

Angesichts der Armut vieler Teile der Weltbevölkerung, insbesondere der vulnerablen Lage vieler Kleinproduzierender, die Netto-Käufer von Nahrung sind, stellen steigende Weltpreise jedenfalls kurzfristig eine erhebliche Gefahr für das Recht auf Nahrung dar.⁹² Zu diesem Ergebnis kommt auch eine kürzlich veröffentlichte Weltbankstudie. Danach erhöhen die durch die weltweite Biokraftstoffförderung ausgelösten Preissteigerungen zwar das Einkommen von Landarbeitenden, haben insgesamt jedoch negative Auswirkungen auf die Nahrungssicherheit, weil sie die Zugänglichkeit erschweren.⁹³

Die Förderung von Bioenergie kann zudem dazu führen, dass sich auf lokaler Ebene die Pachtpreise erhöhen, so dass der Zugang zu Land er-

89 HLPE, *Biofuels* 2013 (Fn. 1), S. 72; Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), Rn. 19.

90 Interagency Report 2011 (oben § 3 Fn. 217), Rn. 19.

91 EP 2008 (Fn. 67), Änderungsantrag 112.

92 Zu den Folgen steigender Weltpreise oben § 7 A (S. 234ff.).

93 Cororaton, C. B. & Timilsina, G. R. (2012): Impacts of Large-Scale Expansion of Biofuels on Global Poverty and Income Distribution, S. 30.

schwert wird.⁹⁴ Auch können andere Produktionskosten (z. B. die Preise für Düngemittel) durch den verstärkten Anbau von Energiepflanzen nach oben getrieben werden.

2. Der Anteil der EU

Ungeklärt geblieben ist die Frage, in welchem Umfang die EU-Biokraftstoffpolitik für steigende Lebensmittelpreise verantwortlich gemacht werden kann. Nach einer Studie des Institute for European Environmental Policy (IEEP) führt die Nutzung von „biofuels“ in der Union bis 2020 zu Preissteigerungen an den Weltagarmärkten, die mit Blick auf Ölsaaten (bis zu 20%) und pflanzliche Öle (bis zu 36%) signifikant ausfielen.⁹⁵

Daraus leitet die NGO Oxfam die Schlussfolgerung ab, dass

Given the importance of cooking oil in the preparation of the food eaten by billions of people every day, spikes in its price have a significant impact on poverty and hunger, for people in both importing and exporting countries.⁹⁶

Die NGO ActionAid fordert ebenfalls die Aufgabe der EU-Biokraftstoffförderung.⁹⁷

Wie das Fachinstitut IEEP indes selbst hervorhebt, schwanken die von ihm untersuchten Studienergebnisse erheblich. So liegen die Schätzungen mit Blick auf Getreide zwischen 1 und 22%, bei Ölsaaten zwischen 8 und 20% und bei pflanzlichen Ölen zwischen 5 und 36%.⁹⁸ Das IEEP kommt selbst zu dem Schluss, dass die Auswirkungen weder massiv noch vernachlässigbar seien.⁹⁹

94 Mit Blick auf die Landpreise in Deutschland, siehe WWF (2011a): Energie im großen Sti(e)l, S. 5.

95 Kretschmer, B., Bowyer, C. and Buckwell, A. (2012): EU Biofuel Use and Agricultural Commodity Prices: A Review of the Evidence Base, S. 5.

96 Oxfam (2012) The Hunger Grains – The Fight is on. Time to Scrap EU Biofuel Mandates, S. 14.

97 Action Aid (2012b): Biofuelling the global food crisis: why the EU must act at the G20, S. 13.

98 IEEP 2012 (Fn. 95), S. 5.

99 Ebd.: “The price changes projected into the future found in the studies reviewed here are all *positive, but not massive*, especially in comparison to the recently experienced global commodity price spikes. But they are not negligible either.” (S. 49).

Die IEEP-Studie legt jedenfalls nahe, dass ein erhebliches Risiko besteht, dass die steigende Nachfrage der EU nach Biokraftstoffen bis 2020 zur Steigerung der Weltpreise wichtiger Agrargüter beitragen wird. Zwar lassen die genannten Schätzungen keine Schlüsse zu, in welchem Ausmaß sich steigende Weltpreise jeweils auf die nationale Preisentwicklung auswirken.¹⁰⁰ Mit Blick auf die Preiskrise 2007/2008 konnte jedoch beobachtet werden, dass gerade die Märkte in Low-Income and Food-Deficit Countries empfindlich auf Weltmarktpreise reagieren, so dass mit einer Preisübertragung zu Lasten ärmerer Haushalte im globalen Süden zu rechnen ist.¹⁰¹

Angesichts des hohen Risikos steigender Weltpreise und der Gefährdung der lokalen Nahrungssicherheit durch großflächige Anbauprojekte ist die EU-Biokraftstoffförderung als eine rückschrittliche Maßnahme einzustufen,¹⁰² die gemäß der Dogmatik des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nur gerechtfertigt werden kann, wenn der Nachweis erbracht wird, dass die positiven Folgen die zu erwartenden abträglichen Auswirkungen für Menschenrechte überwiegen.¹⁰³

3. Rechtfertigung

Die EU müsste demnach den Nachweis antreten, dass ihre Biokraftstoffpolitik die Nahrungssicherheit anderer Länder insgesamt verbessert. So behauptet die Europäische Kommission, dass durch die EU-Biokraftstoffförderung im Ausland mehr als eine Millionen Arbeitsplätze entstanden seien.¹⁰⁴ Dabei handelt es sich allerdings um Schätzungen einer Studie, die im Auftrag der Biokraftstoffindustrie erstellt wurde und sich im Übrigen auf den Beschäftigungseffekt des weltweiten Biokraftstoffmarkts bezieht.¹⁰⁵ Aus Sicht des Rechts auf Nahrung käme es darauf an, aufzuzei-

100 Vgl. Überlegungen bei IEEP 2012 (Fn. 95), S. 46f.

101 Oben § 7 A I 2 (S. 236).

102 So generell mit Blick auf Biokraftstoffprogramme reicherer Länder *de Schutter, O.* (2008): Building Resilience, Report of the U.N. Special Rapporteur on the Right to Food, A/HRC/9/23, Annex II, Rn. 5.

103 Zur Figur des Rückschrittsverbots oben § 2 C 4 (S. 69).

104 KOM 2013 (Fn. 28), S. 19.

105 Siehe Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 302 mit Verweis auf *Urbanchuk, J. M.* (2012): Contribution of biofuels to the global economy, table 4 (S. 17).

gen, in welchem Ausmaß neue Einkommensmöglichkeiten in nahrungsun-sicheren Ländern geschaffen wurden.

Die Frage, ob und inwieweit die Nutzung von Biokraftstoffen geeignet ist, um das Ziel des Klimaschutzes zu erreichen, das mittelbar der Nah-rungssicherheit zu Gute kommt, ist wissenschaftlich höchst umstritten. Nach der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie müssen Biokraftstoffe ein Treibhausgas-Minderungspotenzial von mindestens 35% gegenüber fossi-len Kraftstoffen aufweisen.¹⁰⁶ Die Richtlinie legt zugleich Standardwerte und Berechnungsmethoden fest.¹⁰⁷ Das tatsächliche CO₂-Einsparungspo-tenzial wird in der wissenschaftlichen Natur jedoch sehr unterschiedlich bewertet.¹⁰⁸ Besonders umstritten ist die Bilanzierung von Treibhausga-sen, die durch indirekte Landnutzungsänderungen hervorgerufen wer-den.¹⁰⁹

III. Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung

Zu fragen bleibt, ob die Europäische Union dem prozeduralen Gebot der Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung gerecht geworden ist.¹¹⁰ Das Stra-tegische Rahmenwerk des FAO-Welternährungskomitees legt Staaten na-he, auf Grundlage wissenschaftlich fundierter Folgenabschätzungen mög-liche Vor- und Nachteile der Biokraftstoffförderung für die Nahrungssi-cherheit abzuwägen, um Biomasse nur dort zu produzieren, wo dies sozial, ökonomisch und ökologisch zuträglich ist.¹¹¹ Sebastian Heselhaus sieht die EU als verpflichtet an, die abträglichen Folgen ihrer Biokraftstoffpoli-tik auf das Recht auf Nahrung in Drittstaaten zu berücksichtigen.¹¹² Das NGO-Bündnis EuropAfrica bemängelt explizit das Fehlen einer Men-schenrechtsverträglichkeitsprüfung.¹¹³

Ann Sofie Cloots fordert zu Recht, dass genuine „right to food“-Fol-genabschätzungen nicht nur makroökonomische Aspekte erfassen, son-

106 Art 17 II RL 28/2009/EG.

107 Art 19 RL 28/2009/EG.

108 Vgl. HLPE, *Biofuels* 2013 (Fn. 1), S. 49.

109 Ebd., S. 89.

110 Oben § 8 B III 3 (S. 279).

111 CFS-Rahmenwerk 2012 (oben § 3 Fn. 35), C, Rn. 44, lit. i).

112 Heselhaus, S. (2009): „Biokraftstoffe und das Recht auf Nahrung“. In: AVR 47, S. 122.

113 So auch EuropAfrica 2011 (Fn. 14), S. 89.

dem die Auswirkungen für verschiedene Gruppen in den Blick nehmen sollten: So seien die Folgen für „rural and urban poor; farmers, processing firms and distributors; large scale producers and smallholders; and landowners and landless farmers“ zu ermitteln.¹¹⁴

1. Sekundärrechtliche Berichtspflichten

Nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ist die Kommission ausdrücklich verpflichtet regelmäßig über mögliche abträgliche soziale Folgen der Biokraftstoffpolitik Bericht zu erstatten.¹¹⁵ Danach berichtet sie

alle zwei Jahre über die Folgen einer erhöhten Nachfrage nach Biokraftstoff im Hinblick auf die soziale Tragbarkeit in der Gemeinschaft und in Drittländern sowie über die Folgen der Biokraftstoff-Politik der Gemeinschaft hinsichtlich der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln zu erschwinglichen Preisen, insbesondere für die Menschen in Entwicklungsländern, und über weitergehende entwicklungspolitische Aspekte. In den Berichten ist auf die Wahrung von Landnutzungsrechten einzugehen.

2. Folgenabschätzungen der Kommission

Einen entsprechenden Fortschrittsbericht hat die Kommission erst 2013 vorgelegt.¹¹⁶ Damit ist sie dem menschenrechtlichen Gebot einer umfassenden Verträglichkeitsprüfung nur ansatzweise gerecht geworden. Grundsätzlich ist zu kritisieren, dass das Unionsorgan nicht die gesamte Agroenergieförderung (einschließlich der Biogasnutzung zur Stromerzeugung) evaluiert hat, sondern lediglich auf die Folgen der Biokraftstoffnutzung eingegangen ist.¹¹⁷ Wie die Magdalena A. Kropiwnicka bemängelt, nimmt die Kommission allein die Auswirkungen im Jahr 2010 zur Kenntnis, ohne die langfristigen Folgen bis 2020 zu prognostizieren.¹¹⁸

114 Cloodts, A. S. (2011): Biofuels and the Right to Food: An Uneasy Partnership, in: Cordes/De Schutter (eds.), *Accounting for Hunger*, S. 108.

115 Art. 17 Abs. 7, UAbs. 2 RL 2009/28/EG.

116 KOM 2013 (Fn. 28).

117 Siehe oben A I 2 (S. 326).

118 Kropiwnicka, M. A. (2013): *The European Commission's Renewable Energy Progress and Biofuels Sustainability Reports 2013: A Critical Analysis of the Coverage of Land Rights and Socio Economic Impacts*.

a. Nahrungspreise

Die Kommission hält eine differenzierte Folgenanalyse angesichts des geringen Umfangs der Preissteigerungen für unnötig. Schon in ihrem „impact assessment“ (2008) vertrat das Unionsorgan die Ansicht, dass steigende Agrarpreise zwar ambivalente Folgen für die „food security“ hätten, die Auswirkungen der EU-Biokraftstoffförderung im Vergleich zum rigiden US-amerikanischen Förderprogramm indes vernachlässigbar seien:

Demand for agricultural commodities to make biofuels will tend to cause their price to rise, and can also affect access to food, availability of food and stability of food supply. These factors can worsen the food security of the poorest in the world. On the other hand, increases in food prices will be beneficial for those who earn their living from producing food.¹¹⁹ (...)

The food security impacts of the EU policy, both positive and negative, are therefore likely to be relatively small.¹²⁰

In ihrem Fortschrittsbericht (2013) betont die Kommission, dass die preistreibende Wirkung der erhöhten EU-Biokraftstoffnachfrage sehr gering sei.¹²¹ Das Unionsorgan verweist auf die Ergebnisse einer in ihrem Auftrag erstellten Studie, die den Einfluss der europäischen „biofuel policy“ auf historische Preisspitzen abschätzt. Demnach verwendete die EU im Zeitraum 2010/2011 lediglich 3% ihrer gesamten Getreidenutzung für Biokraftstoffe, so dass die internationalen Getreidepreise um 1 bis 2% gestiegen seien.¹²² Da die Nachfrage nach Biodiesel in der EU höher sei, werde der globale Preiseffekt auf Ölsaaten (Raps, Soja, Palmöl) in den Jahren 2009/2010 auf 4% geschätzt.¹²³ Dieser Ansatz ist jedoch zu einseitig, weil er die langfristigen Folgen der bis 2020 steigenden Biokraftstoffnachfrage außer Acht lässt.

b. Landverfügbarkeit

Grundsätzlich geht die Kommission davon aus, dass global betrachtet eine Fläche von bis zu 780 Mio. Hektar Land für den Anbau von Energiepflan-

119 Vgl. KOM 2008 (Fn. 76), S. 129.

120 Ebd., S. 131.

121 KOM 2013 (Fn. 28), S. 19.

122 Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 284.

123 Ebd., S. 285.

zen zur Verfügung steht.¹²⁴ Wie die zitierte Studie des Intergovernmental Panel on Climate Change jedoch selbst ausführt, wird das Landpotenzial, das bis 2050 zur Verfügung steht, je nach Szenario (Weltbevölkerung, technologischer Fortschritt etc.) höchst unterschiedlich bewertet.¹²⁵ Das FAO-Expertengremium High Level Panel of Experts verweist auf eine Vielzahl von Studien, die von einem stark ansteigenden Landbedarf für Nahrung, Holz und Städte ausgehen.¹²⁶

Außerdem ist zu fragen, in welchem Umfang die Europäische Union legitimiert ist, die natürlichen Ressourcen anderer Länder zu nutzen. Umweltorganisationen wie der World Wildlife Fund haben den Begriff des „virtuellen Flächenimports“ geprägt.¹²⁷ Nach Berechnung der NGO hat die EU aufgrund ihrer Handelsbilanzdefizite im Agrarbereich in den letzten Jahrzehnten häufig mehr als 30 Mio. Hektar Land virtuell importiert.¹²⁸ Eine kürzlich veröffentlichte Studie verschiedener Umweltorganisationen schätzt, dass die EU im Jahr 2007 rund 40% ihres Landbedarfs aufgrund der hohen internen Nachfrage nach Agrarprodukten aus Drittländern bezieht.¹²⁹ Vor dem Hintergrund des steigenden Bedarfs nach Nahrung, der schleichenden Ressourcenübernutzung und des Klimawandels sollte die EU ihren hohen „Land-Fußabdruck“ reduzieren.

Außerdem ist der Kommission eine eingeschränkte Sichtweise vorzuwerfen, weil sie allein das globale biophysische Potenzial beziffert.¹³⁰ Außer Acht gelassen wird, dass gerade in Afrika und Lateinamerika scheinbar brach liegendes Land von Kleinproduzierenden genutzt wird oder eine ökologische Bedeutung hat.¹³¹ Die den Verfügbarkeitsstudien, die das Landpotenzial bestimmen, zu Grunde liegenden Satelliten- und Flugzeugaufnahmen erfassen indes nicht die unsichtbaren Elemente, die Aufschluss darüber geben könnten, wie Land tatsächlich genutzt wird, welche Rechte

124 KOM 2012 (Fn. 42), No. 2.2.3

125 IPCC (2012): Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation, Special Report, table 2.2 (S. 226).

126 HLPE, *Biofuels* 2013 (Fn. 1), Nr. 4.1.2 (S. 80ff.).

127 Vgl. WWF (2011a): Fleisch frisst Land.

128 Ebd.

129 Global 2000 u.a. (2013): Kein Land in Sicht. Wie viel Land benötigt Europa weltweit zur Deckung seines hohen Konsums, S. 3.

130 HLPE, *Land tenure* 2011 (oben § 3 Fn. 82), S. 26.

131 Ebd.

verschiedene Nutzende inne haben oder welche soziale und ökologische Funktion das Land erfüllt.¹³²

c. Landnutzungsrechte

Nach Ansicht der Europäischen Kommission lässt sich nicht nachweisen, ob die „EU biofuel policy“ zum Missbrauch von Landnutzungsrechten in Drittstaaten beiträgt. Einer Nachweisführung stünde der zeitliche Abstand zwischen Landerwerb und Biokraftstoffherstellung und Unzulänglichkeiten der Datenbank „ILC Land Matrix“ entgegen.¹³³

Diese Schlussfolgerung ist kaum nachzuvollziehen. Erstens verhindern die langen Anlaufzeiten von drei bis fünf Jahren für Biokraftstoffprojekte allein die Möglichkeit, aus den vorliegenden Herkunftsangaben über Importe von „biofuels“ und relevanten Einsatzstoffen aus dem Jahr 2010 Rückschlüsse auf Landgeschäften in Drittstaaten zu ziehen, die erst nach dem Inkrafttreten der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie (2009) erfolgt sind.¹³⁴ Zweitens verschweigt die Kommission, dass die von ihr in Auftrag gegebene Studie die EU-Biokraftstoffpolitik allein im Zeitraum 2009/2010 für Landgeschäfte mit abträglichen sozialen Folgen in einem Umfang von bis zu 160.000 Hektar verantwortlich macht.¹³⁵ Drittens ist zu kritisieren, dass das Unionsorgan keine eigene Feldforschung vorgenommen bzw. in Auftrag gegeben hat. Die Hintergrundstudie basiert allein auf einer eingeschränkten Auswertung der verfügbaren Daten der „ILC Land Matrix“.¹³⁶ Die Kommission bzw. die von ihr in Auftrag gegebene Studie hätte zumindest auf einschlägige NGO-Fallstudien eingehen können, um zu untersuchen, inwieweit Menschenrechtsverletzungen der EU zuzurechnen sind.

132 Ebd.

133 KOM 2013 (Fn. 28), S. 18.

134 Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 296.

135 Ebd., S. 302.

136 In den Blick genommen wurden allein die jeweils fünf umfangreichsten Projekte im Zeitraum 2009/2010 einer Region, bei denen es zu Unregelmäßigkeiten gekommen sein soll, ebd.

d. Arbeitsbedingungen und ILO-Kernkonventionen

Mit Blick auf Drittländer, die eine bedeutende Rohstoffquelle für die in der Gemeinschaft verbrauchte Biokraftstoffe darstellen, schreibt die Erneuerbare-Energien-Richtlinie vor, zu prüfen, ob das betreffende Land die acht ILO-Kernkonventionen ratifiziert und umgesetzt hat.¹³⁷

In seinem Fortschrittsbericht stellt die Kommission lapidar fest, dass die meisten Nicht-EU-Länder zwar die grundlegenden Übereinkommen ratifiziert hätten, die Durchsetzung dort indes weniger stark ausgeprägt als in der EU oder in den USA sei, die viele dieser Übereinkommen nicht ratifiziert hätten.¹³⁸ Die Kommission verschweigt, dass Kinderarbeit in den Agrarsektoren vieler „Entwicklungsländer“ weiterhin ein strukturelles Problem darstellt und Zwangsarbeit in dem Palmölsektor Indonesiens und Malaysias weit verbreitet ist.¹³⁹ Auf den Trend zur vollständigen Mechanisierung der Ernte (z.B. von Zuckerrohr in Brasilien), die zum Abbau von saisonalen Arbeitsplätzen führen, wird ebenso wenig eingegangen.¹⁴⁰

D. Einordnung

Das Beispiel eines global expandierenden Bioenergiemarktes verdeutlicht, wie schwierig es ist, einzelne Akteurinnen und Akteure für die Weltnahrungsunsicherheit verantwortlich zu machen.

Die Verantwortung der Europäischen Union

Gleichwohl trägt die Europäische Union aufgrund ihrer expansiven Biokraftstoffförderung und als weltweit größter Markt für Biodiesel eine besondere menschenrechtliche Verantwortung. Nach den Ergebnissen vieler Fachstudien und NGO-Berichte ist zu befürchten, dass sich die EU-Förderpolitik negativ auf die Nahrungssicherheit in anderen Ländern auswirken wird. Das in der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie verankerte Ziel, wonach die Mitgliedstaaten den Anteil an erneuerbaren Energien im Ver-

137 Art. 17 Abs. 7, Ubs. 2 RL 38/2009.

138 KOM 2013 (Fn. 28), S. 19.

139 Ecofys et al. 2012 (Fn. 40), S. 308.

140 Vgl. ebd.

kehrssektor bis 2020 auf mindestens 10% erhöhen müssen, führt zu einer steigenden Nachfrage nach Biomasse, die voraussichtlich zu höheren Weltagrarpreisen jedenfalls mit Blick auf pflanzliche Öle beiträgt. Zudem belegen Feldstudien, dass der künstliche Markt für „biofuels“ in der Union großflächige Landgeschäfte im globalen Süden anregt, die zu einer Verschlechterung der Nahrungssicherheit lokaler Gemeinden geführt haben. Langfristig erhöht die Nachfrage nach Energiepflanzen den Druck auf natürliche Ressourcen, die zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion benötigt werden, um eine wachsende Weltbevölkerung zu versorgen.

Diese abträglichen Folgen legen es nahe, die EU-Biokraftstoffpolitik als eine rückschrittliche Maßnahme einzustufen, die nur dann menschenrechtlich gerechtfertigt wäre, wenn die Union überwiegend positive Auswirkungen darlegen könnte. Bislang bleibt die Europäische Kommission einen solchen Nachweis allerdings schuldig. Dies liegt auch daran, dass eine genuine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung, die als Mindestgebot aus der transnationalen Schutzdimension abgeleitet werden kann, unterlassen wurde.

Reform der Biokraftstoffförderung

Weniger die Sorge um die sozialen als um die ökologischen Auswirkungen der EU-Biokraftstoffförderung veranlasste die Europäische Kommission im Oktober 2012 zu einem Kurswechsel. Das Unionsorgan reagierte vor allem auf die wissenschaftliche Kritik, wonach die Einbeziehung sog. „indirekter Landnutzungsänderungen“, die durch den Anbau von Energiepflanzen verursacht werden, zu einem viel geringeren CO₂-Einsparungspotential von traditionellen Biokraftstoffen führen würde als ursprünglich angenommen.¹⁴¹ Zunächst schlug die Kommission vor, den anrechenbaren Anteil von Biokraftstoffen der „ersten Generation“, die aus Nahrungspflanzen gewonnen werden, von einer möglichen Quote von 10% auf eine Quote von 5% des Gesamtverbrauchs im Verkehrssektor bis 2020 zu begrenzen.¹⁴² Dieser ambitionierte Vorschlag wurde jedoch erheblich entschärft. Erst im September 2015 einigte sich das Unionsorgan mit dem

¹⁴¹ Siehe oben C.II.3 (S. 340).

¹⁴² European Commission (2012): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC and Directive 2009/28/EC, COM(2012) 595 final.

Europäischen Parlament und dem Rat auf einen anrechenbaren Höchstanteil von lediglich 7% von Energie aus konventionellen Biokraftstoffen.¹⁴³ Darunter fallen Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, die aus Getreide und sonstigen Kulturpflanzen mit hohem Stärkegehalt, aus Zuckerpflanzen oder aus Ölpflanzen hergestellt werden.¹⁴⁴ Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die restlichen 3% an erneuerbarer Energie im Verkehrssektor bis 2020 durch Biokraftstoffe der „zweiten Generation“ oder durch andere alternative Energieträger erbracht werden müssen. Allerdings heben die Richtliniengeber ausdrücklich hervor, dass das neu festgelegte Ziel die Freiheit der Mitgliedstaaten unberührt lässt, ihren eigenen Zielpfad beizubehalten und weiterhin einen Anteil konventioneller Biokraftstoffe im Rahmen des Gesamtziels von 10% zu verfolgen.¹⁴⁵

Ausblick

Einen eindeutigen Kurswechsel in Sachen Biokraftstoffförderung möchte die Europäische Kommission erst mit Blick auf die gemeinsame Energie- und Klimapolitik nach 2020 vollziehen. Sie empfiehlt, die Förderung von konventionellen Biokraftstoffen, die aus Nahrungspflanzen gewonnen werden, gänzlich abzuschaffen.¹⁴⁶ Gefördert werden sollen nur noch Biokraftstoffe der „zweiten Generation“, die aus Nicht-Nahrungspflanzen gewonnen werden und geringere Treibhausgase verursachen. Mit Blick auf erneuerbare Energien soll lediglich ein einheitliches Unionsziel von mindestens 27% des Gesamtenergieverbrauchs festgelegt werden, ohne das eine Quote für den Verkehrssektor vorgesehen ist. Allgemein sollen die Mitgliedstaaten die Treibhausgas-Emissionen bis 2030 um 40% verringern. Damit könnte es in Zukunft allein von den Mitgliedstaaten abhängen, ob und inwieweit sie Agrotreibstoffe, trotz des weltweit steigenden Bedarfs nach Nahrung, weiterhin fördern.

143 Art. 2 Richtlinie (EU) Nr. 2015/1513 v. 9.09.2015 des Europäischen Parlaments und des Rats zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energien aus erneuerbaren Quellen, ABl. L 239 v. 15.09.2015, 1-29.

144 Art. 2 Nr. 2 lit. a) RL 2015/1513.

145 Erwägungsgrund Nr. 20 RL 2015/1513.

146 European Commission (2014): A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030, Brussels, COM(2014) 15 final, S. 5ff.

Zusammenfassende Thesen

Klagen gegen den Hunger sind weltweit möglich und angesichts der fortbestehenden globalen Nahrungsunsicherheit, unter der ein Großteil der Weltbevölkerung leidet, nötig. Sie stellen ein Instrument dar, um Diskurse über die Ursachen von chronischer Mangel- und Unterernährung anzuregen, die Ergreifung erforderlicher Überwindungsmaßnahmen zu beschleunigen und unverzichtbare Mindestschritte einzufordern.

I. Universelles Menschenrecht

Dass es sich beim Recht auf Nahrung um ein gültiges Menschenrecht handelt, ergibt sich aus seiner ausdrücklichen Kodifizierung in zahlreichen Verfassungsurkunden und völkerrechtlichen Verträgen. Auch anhand der vielfältigen Rechtsprechung sowie regelmäßig und einstimmig verabschiedeter UN-Resolutionen, Weltgipfelerklärungen und der FAO-Leitlinien zur schrittweisen Umsetzung des Rechts auf Nahrung konnte die gewohnheitsrechtliche Geltung des „right to food“ nachgewiesen werden.

1. Begründung

Die Anerkennung des Rechts auf Nahrung als unverzichtbares Menschenrecht lässt sich unterschiedlich begründen. In einer demokratischen und auf dem Prinzip der Menschenwürde gründenden Gesellschaft sollte niemand Hunger leiden, weshalb allen hilfsbedürftigen Menschen ein soziales Zugangsrecht zuzusprechen ist. Aus dem Anspruch des Einzelnen auf sozioökonomische Autonomie folgt zugleich ein Recht auf Schutz und Förderung der eigenständigen Verwirklichung, sei es unmittelbar durch Eigenproduktion von Nahrung oder mittelbar durch freie bzw. abhängige (Lohn-)Arbeit. Generell besteht die kommunikative Funktion des „right to food“ darin, es marginalisierten Menschen, die unter Hunger leiden, zu ermöglichen, die Aufklärung von Hungerursachen und die Einleitung von Überwindungsschritten, wo immer dies notwendig ist, zu verlangen. Auch wenn die Erforschung der Gründe für Nahrungsunsicherheit eine wissen-

schaftliche Aufgabe ist und die Durchsetzung von wirksamen Anti-Hunger-Programmen eine politische Angelegenheit bleibt, ist das Recht auf Nahrung zumindest ein geeignetes Instrument, um bestehende soziale Exklusionslagen zu skandalisieren, die Gesellschaft auf extreme Missstände aufmerksam zu machen und notwendige wissenschaftliche und politische Diskurse anzuregen, zu beschleunigen und zu reflektieren.

2. Durchsetzung

Als Durchsetzungsmechanismen sind neben Gerichtsverfahren quasi-judizielle Individualbeschwerden vor völkerrechtlichen Menschenrechtsausschüssen in Betracht zu ziehen. Mit Blick auf das Recht auf Nahrung hat etwa das Verfahren „Social and Economic Rights Action Center“ (2001) vor der Afrikanischen Menschenrechtskommission internationale Aufmerksamkeit erregt, in dem eine Verletzung von Subsistenzrechten des Ogoni-Volks durch Nigeria in Folge einer rücksichtslosen Ölförderung festgestellt wurde. Im Rahmen des Berichtsverfahrens vor dem UN-Sozialausschuss können strukturelle Fragen des Menschenrechtsschutzes einfacher thematisiert und die Angemessenheit genereller Maßnahmen zur progressiven Verwirklichung des Rechts auf Nahrung begutachtet werden. Die Ausschussempfehlungen sind zwar meist sehr allgemein gehalten, benennen indes systemische Defizite in einem Vertragsstaat und regen einen „konstruktiven Dialog“ an. In einzelnen Abschließenden Bemerkungen stellte das CESCR zudem ausdrücklich Paktverletzungen fest und forderte konkrete Abhilfemaßnahmen. So wurden gewaltsame Vertreibungen von indigenen Völkern oder Kleinproduzierenden vom Komitee regelmäßig eindeutig als Menschenrechtsverletzungen bezeichnet.

II. Das Verpflichtungspotenzial

Das Zweistufenmodell, das vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte entwickelt wurde, steht für ein gesamtheitliches Menschenrechtsverständnis, das dem Recht auf Nahrung (Art. 11 I IPw-skR) ein weites Verpflichtungspotenzial zuschreibt. Statt den normativen Gehalt des „right to food“ aus individueller Perspektive zu entfalten, entwirft der Ausschuss Grundelemente, die auf strukturelle Voraussetzungen der Menschenrechtsgewährleistung verweisen, und benennt korrespondie-

rende negative und positive Staatenpflichten. Alle Vertragsparteien müssen den Zugang zu angemessener Nahrung achten, schützen und gewährleisten. Ausgehend von den vielfältigen Pflichtentypen, die der UN-Sozialausschuss entwickelt hat, wurden zwei Wege zur Operationalisierung des Rechts auf Nahrung untersucht. Neben der Prozeduralisierung der Ausschussdogmatik durch die Ausformulierung formeller Anforderungen wurde eine Materialisierung durch die Annahme subjektiver Zugangsrechte erwogen.

1. Prozeduralisierung

Ausgangspunkt eines prozeduralen Menschenrechtsverständnisses bilden die vom UN-Sozialausschuss beschriebenen Formalpflichten wie die Pflicht zur Erstellung von Strategien, zur Ergreifung gesetzgeberischer Maßnahmen sowie zur Einführung von Rechtsbehelfen. Selbst wenn die weltweiten Ursachen von chronischer Unter- und Mangelernährung zu komplex und mögliche Gegenmaßnahmen zu vielschichtig sind, um aus dem Recht auf Nahrung im Einzelfall den einzig richtigen Weg zur Rechtsverwirklichung abzuleiten, ist von jeder Regierung die Beachtung formeller Gesichtspunkte bei der Durchführung ihrer Anti-Hungerpolitik zu verlangen. Ein menschenrechtsbasierter Ansatz für Nahrungssicherheit zielt auf eine Institutionalisierung der Anti-Hungerpolitik, auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft und auf eine ständige Wirksamkeitskontrolle eingeführter Programme. Am Beispiel Brasiliens konnte gezeigt werden, dass die Umsetzung eines „human rights-based approach to food security“ erfolgversprechend ist. Eine Gesamtstrategie und vielfältige Programme, die von unterschiedlichen Gremien unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen erarbeitet, umgesetzt und überwacht werden, haben zu einer wesentlichen Intensivierung der Anti-Hungerpolitik beigetragen.

Allerdings wurde die Verwissenschaftlichung, Politisierung und Verrechtlichung der brasilianischen Nahrungssicherheitspolitik nicht durch Gerichtsurteile angeregt, sondern geht auf die Wahl eines neuen Präsidenten zurück, der sich zivilgesellschaftliche Forderungen und Pläne zu eigen machte. Gleichwohl könnte der Angemessenheitstest (*reasonableness standard*), den das südafrikanische Verfassungsgericht zur Überprüfung von Programmen zur schrittweisen Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte entwickelt hat, zur Judizialisierung der Formalpflichten genutzt werden. Demnach ist jeder Staat als verpflichtet anzusehen, ange-

messene Programme zur progressiven Verwirklichung des Rechts auf Nahrung einzuleiten, die sowohl unmittelbar Bedürftige berücksichtigen als auch die Stabilität der Nahrungssicherheit bezwecken.

2. Materialisierung

Neben der Beachtung formeller Gesichtspunkte, die menschenrechtliche Standards im Bereich einer guten Anti-Hungerpolitik bezeichnen, stellt die Materialisierung des Rechts auf Nahrung einen geeigneten Ansatz zur Operationalisierung der vom UN-Sozialausschuss entwickelten Pflichtentypen dar. In diesem Sinne verweist die Erklärung kleinbäuerlicher Rechte, die von der transnationalen Bewegung La Via Campesina eingefordert werden, auf die Möglichkeit subjektiver Rechte auf Nahrungssicherheit und Ernährungssouveränität. Ausgehend vom Kerngedanken, dass das Recht auf Nahrung nicht nur die Versorgung von Hilfsbedürftigen, sondern zugleich die Achtung, den Schutz und die Förderung der eigenmächtigen Selbstversorgung bezweckt, wurden drei Zugangsrechte entfaltet.

a. Fürsorgerecht

Das Recht auf Fürsorge steht bedürftigen Personen zu. Im Wege von Klagen gegen den Hunger ist die Legislative zu verpflichten, den Anspruch auf ein soziokulturelles Minimum für alle, das den Zugang zu Nahrung umfasst, auszugestalten und zu beziffern. Selbst ärmere Staaten wären finanziell in der Lage, einen sozialen Basisschutz zu gewährleisten. Darüber hinaus sollten Menschen, die sich in akuten Notlagen befinden, unmittelbare Unterstützungsansprüche zugesprochen werden. So hat das indische Verfassungsgericht im Jahr 2001 eine Klage im öffentlichen Interesse zum Anlass genommen, um die bestehenden Nahrungssicherheitsprogramme durch einstweilige Anordnungen zu effektivieren und damit Millionen von Menschen Genugtuung zu verschaffen.

b. Das Recht auf Selbstversorgung

Das Recht auf Selbstversorgung schützt die Herstellung von Nahrung zur Eigennutzung. Kein Staat darf sich an Vertreibungen oder Umweltver-

schmutzungen beteiligen, die Kleinproduzierenden den Zugang zu natürlichen Ressourcen, die diese zu Subsistenzzwecken nutzen, verunmöglichen. So hat der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten zum Mauerbau (2004) festgestellt, dass eine willkürliche Entziehung landwirtschaftlich genutzter Ressourcen eine Menschenrechtsverletzung darstellen kann. In ländlichen Regionen, die sowohl eine hohe Landkonzentration als auch einen hohen Armutsanteil aufweisen, ist ein Recht auf Agrarreform einzufordern. In diesem Sinne hat der UN-Sozialausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen die Beschleunigung von Landreformen angeordnet, um marginalisierten Gruppen einen Zugang zu produktiven Ressourcen zu ermöglichen.

c. Das Recht auf ein angemessenes Einkommen

Das Recht auf ein ausreichendes Einkommen zielt mittelbar auf die Sicherung des Nahrungszugangs. Aus der Spruchpraxis des UN-Sozialausschusses ergibt sich, dass Lohnuntergrenzen ein geeignetes Mittel sind, um das Recht auf angemessene Löhne (Art. 7 a) ii) IPwskR) zu gewährleisten. Zudem wurde ein Recht auf faire Agrarpreise angedacht, das Kleinproduzierenden einen ausreichenden Lebensstandard sichern soll. Staaten sollten die bäuerliche Landwirtschaft fördern, um zu vermeiden, dass kleinere Agrarbetriebe in wirtschaftliche Notlagen geraten und die betroffenen Haushalte unter Nahrungsunsicherheit leiden.

III. Transnationale Schutzdimension

Da der Schutz und die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung in Zeiten globalisierter Weltmärkte und Umweltkrisen nicht mehr allein von den Entscheidungen einzelstaatlicher Regierungen abhängt, sollten alle Staaten dieses auch in grenzüberschreitenden Konstellationen achten und schützen. Wäre es den Vertragsstaaten erlaubt, die wsk-Rechte im Ausland zu beeinträchtigen, stünde dies im Widerspruch zu der im UN-Sozialpakt ausdrücklich niedergelegten Kooperationspflicht. Die transnationale Schutzdimension folgt zugleich aus der völkergewohnheitsrechtlichen Geltung des Rechts auf Nahrung. Alle Völkerrechtssubjekte sind verpflichtet, weder den Genuss des Rechts auf Nahrung in Drittstaaten direkt oder mittelbar zu beeinträchtigen noch Maßnahmen zu ergreifen, welche

die Nahrungssicherheit in anderen Ländern erheblich gefährden. Nach einem zeitgemäßen Verständnis sollte die Anwendbarkeit der Menschenrechte nicht vom Maßstab der effektiven Kontrolle, sondern von den tatsächlichen Einflussmöglichkeiten und der Vorhersehbarkeit von Beeinträchtigungen abhängig gemacht werden. In prozeduraler Hinsicht sind alle Staaten und Internationalen Organisationen als verpflichtet anzusehen, die Auswirkungen ihrer Politik auf das Recht auf Nahrung in anderen Ländern zu evaluieren. Diesem Gebot, die Menschenrechtsverträglichkeit des eigenen Handelns zu prüfen, müssen zugleich transnational agierende Unternehmen nachkommen, die das Nahrungssystem zunehmend dominieren und generell zur Achtung der Menschenrechte anderer verpflichtet sind.

Im Rahmen des Berichtsverfahrens vor dem UN-Sozialausschuss ist es Nicht-Regierungsorganisationen bereits gelungen, extraterritoriale Staatenpflichten zu thematisieren. Die begutachteten Sachverhalte betrafen den Vorwurf des Agrardumpings und der expansiven Förderung von Biokraftstoffen. Anhand der eigenen Fallstudien zu beiden Themen konnte aufgezeigt werden, dass transnationale Gefährdungslagen sowohl durch öffentliche als auch durch private Akteure verursacht werden.

1. Agrardumping

Die Gewährung von Exportsubventionen verletzt die grenzüberschreitende Achtungspflicht, soweit sie die Preisentwicklung des Agrarrohstoffs global hemmt und Billigimporte ermöglicht, die lokal Produzierende aus dem Markt drängen. Generell sollten es reichere Länder vermeiden, sich mit Blick auf sensible Agrarerzeugnisse, die genauso gut in den „am wenigsten entwickelten Ländern“ hergestellt werden könnten, zu Netto-Exporteuren zu entwickeln. Die auf Ebene der Welthandelsorganisation bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten ermöglichen es ärmeren Mitgliedern nur ansatzweise, ihre Landwirtschaft vor Billigimporten zu bewahren.

NGO-Studien zum Bananenhandel verdeutlichen, dass Agrardumping nicht nur auf staatliche Subventionierungen, sondern im Einzelfall auch auf eine hohe Marktkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel zurückgeführt werden kann. So wird die Niedrigpreispolitik deutscher Supermarktketten als Grund genannt, weshalb sich die Arbeitsbedingungen in den Anbauländern tropischer Früchte nicht verbessern. Angesichts systematischer Verletzungen arbeitsrechtlicher Schutzstandards und der systematischen Unterwanderung gesetzlicher Mindestpreise sollte der deutsche Ein-

zelhandel, um seiner Sorgfaltspflicht gegenüber den Menschenrechten anderer gerecht zu werden, erwägen, ausschließlich Bananen zu vermarkten, die den Standards des „fairen Handels“ genügen.

2. EU-Biokraftstoffpolitik

Die Europäische Union bleibt den Nachweis, dass die bestehenden Gefahren ihrer Biokraftstoffförderung für das Recht auf Nahrung in anderen Ländern angesichts überwiegend positiver Folgen zu vernachlässigen sind, bis heute schuldig.

Nach der Erneuerbare-Energien-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten bis 2020 sicherstellen, dass mindestens 10% der im Verkehrssektor verbrauchten Energie aus alternativen Quellen stammen. Die Kommission hat es versäumt, die Auswirkungen dieser Zielsetzung, die zu einer erheblichen Steigerung der Nachfrage nach Biomasse und entsprechend zu erhöhten Importen von Agrarrohstoffen aus Drittstaaten führt, aus menschenrechtlicher Perspektive zu evaluieren. Wissenschaftliche Studien legen nahe, dass die steigende Nutzung von Biokraftstoffen in der EU zu steigenden Weltagrarpreisen beiträgt, insbesondere für pflanzliche Öle, die weltweit zur Zubereitung von Speisen genutzt werden. Zudem belegen NGO-Feldstudien, dass der künstliche Markt für „biofuels“ in der Union großflächige Landgeschäfte im globalen Süden angeregt hat, die zu einer Verschlechterung der Nahrungssicherheit lokaler Gemeinden geführt haben.

Eine den Menschenrechten verpflichtete internationale Agrarpolitik müsste sich generell für die Etablierung verbindlicher ökologischer und sozialer Nachhaltigkeitsstandards einsetzen, um Konflikte zwischen dem großflächig-industriellen Produktionsmodell und dem Recht auf Nahrung zu entschärfen und damit gleichzeitig die kleinbäuerliche Landwirtschaft zu stärken.

Rechtsprechung zum Recht auf Nahrung

Recht auf Fürsorge

- Supreme Court of India, *People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others*, Writ Petition (Civil) No. 196 of 2001 (India).
- BVerfG, *Hartz IV*, Urteil vom 09.02.2010, Az. 1 BvL 1/09, u.a., NJW 2010, S. 505.
- Dass., *Asylbewerberleistungsgesetz*, Urt. v. 18.7.2012, Az. 1 BvL 10/10.
- Dass., *Hartz IV*, Beschluss, vom 23. Juli 2014, Az. 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13.
- Schweizerisches Bundesgericht, *V. gegen Einwohnergemeinde X und Regierungsrat des Kantons Bern*, Urt. v. 27.10.1995.
- Dass., *E.M. gegen Kantonale Steuerverwaltung St. Gallen*, Urt. v. 24.05.1996.
- Portugiesisches Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*), Urteil (*Acórdão*) n.º 509/2002, Lisboa, 19.12.2002.
- IAGMR, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Urt.v. 29.03.2006.
- Ders., *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Urteil v. 17.06.2005.
- Colombia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004.
- Argentinien, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/proceso de conocimiento*, 2007.
- Brasilien, Zivilgericht des Bundesstaats Alagoas (*Tribunal de Justiça de Alagoas*), Berufungsverfahren (*Apelação Cível*), n.º 2008.000779-2, Urt. v. 25.08.2010, Richter: *James Magalhães de Medeiros*.
- Familiengericht des 28. Gerichtsbezirks (*28ª Vara Cível da Infância e da Juventude*), Urt. v. 09.2007.
- EGMR v. 29.4.2002, Nr. 2346/02, NJW 2002, 2851–*Pretty/Vereinigtes Königreich*.
- U.S. Supreme Court, *Estelle v. Gamble*, 429 U.S. 97 (1976).
- CCPR, *Lantsova c. Fédération de Russie* Communication No. 763/1997, CCPR/C/74/D/763/1997 (2002).
- Dass., *Womah Mukong v. Cameroon*, Communication No. 458/1991, CCPR/C/51/D/458/1991, (1994).
- ACHPR, *The Mauritania Cases*, Communications No. 54/91 u.a. (2000).

Recht auf Selbstversorgung

- Brasilien, Supremo Tribunal Federal (Oberstes Gericht), Petição Nr. 3388/RR Roraima, Plenumsentscheidung v. 29.03.2009.
- IAMGR, *Mayagna (Sumo) Indigenous Community of Awás Tingni v. Nicaragua*, Case, Urt. v. 31.08.2001.

Rechtsprechung zum Recht auf Nahrung

- Ders.*, *Saramaka People v. Suriname*, Urt. v. 28.11.2007.
- Ders.*, *Kischwa Indigenous People of Sarayaku v. Ecuador*, Urt. v. 27.06.2012.
- CCPR, *Ángela Poma Poma et al. v. Peru*, Communication No. 1457/2006, CCPR/C/95/D/1457/2006, Entsch. v. 24.05.2009.
- Dass.*, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand*, Communication No. 547/1993, CCPR/C/70/D/547/1993 (2000).
- Dass.*, *Länsman et al. v. Finland*, Communication No. 511/1992, CCPR/C/52/D/511/1992 (1994).
- Equality Court at the High Court of South Africa (Cape of Good Hope), *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs Tourism*, File No. EC 1/2005, Urt. v. 05.2007.
- Court of Appeal - Dar Es Salaam, *Attorney General v Akonaay, Lohar and Another*. Civil Appeal Nr. 31, Urt. v. 21.12.1994.
- High Court of Uganda At Kampala, *Baleke Kayra Peter et al. v. Kaweri Coffee Plantation Ltd. et al.*, Civil Suit Nr. 179 (2002). Urt. v. 28.03.2013.
- Supreme Court of India, *Jagannath vs. Union of India & Ors.*, Urt. v. 11.12.1996.
- ACHPR, *SERAC, Center for Economic and Social Action Rights v. Nigeria*, Communications No. 155/96 (2001).
- IGH, Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem, 9 July 2004.
- Corte Nacional del Justicia, *María Aguindo y otros vs. Chevorn Corporation*, Juicio No. 174-2012, Urt. v. 12.11.2013.
- Constitutional Court of South Africa, *Port Elizabeth Municipality v. various occupiers*, Case CCT 53/03, Urt. v. 1.10.2004.
- Ders.*, *President of the Republic of South Africa and Anor. v. Modderklip Boerdery (PTY) LTD*, Case CCT 20/04, Urt. v. 13.05.2005.

Recht auf ein ausreichendes Einkommen

- CESCR (2013): Concluding Observations – *Denmark*, 6 June, E/C.12/DNK/CO/5, Rn. 12.
- Dass.* (2012): Concluding Observations – *Spain*, 6 June, E/C.12/ESP/CO/5, Rn. 18.
- Dass.* (2012): Concluding Observations – *Peru*, 30 May, E/C.12/PER/CO/2-4, Rn. 11.
- ECSR, Conclusions XIX-3 (2010) – *Germany*, Articles 2, 4, 5 and 6 of the Charter, December.
- Dass.*, Conclusions XIV-2, Statement of Interpretation on Article 4§ 1, v. 30.11.1998.
- Dass.*, Conclusions I, Statement of Interpretation on Article 13§ 1, v. 31.05.1969.

Rechtsprechung zum Recht auf Nahrung

Sonstige Rechtsprechung

Welthandelsorganisation

Panel, *Mexico – Definitive Anti-Dumping Measures on Beef and Rice, Complaint with Respect to Rice*, Bericht v. 6.06.2005, WT/DS295/R.

Panel, *European Communities – Export Subsidies on Sugar*, Bericht vom 15.10.2004, WT/DS265/R, WT/DS266/& und WT/DS283/R.

Panel, *Mexico – Anti-Dumping Investigation of High Fructose Corn Sirup (HFCS) from the United States*, Bericht v. 28.01.2000, WT/DS132/R.

Panel, *Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, Bericht v. 21.06.1999, WT/DS98/R.

Appellate Body, *European Communities – Export Subsidies on Sugar*, Berichte vom 28.04.2005, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R und WT/DS283/AB/R.

Appellate Body, *United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat*, Bericht v. 1.05.2001, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R.

Südafrikanisches Verfassungsgericht

Constitutional Court of South Africa, *Mazibuko*, Urt. v. 08.10.2009, Case CCT 39/09.

Khosa and Others v Minister of Social Development and Others, Mahlaule and Another v Minister of Social Development, Urt. v. 4.03.2004, Case CCT 13/03, CCT 12/03.

President of the Republic of South Africa and Anor. v. Modderklip Boerdery (PTY) LTD, Urt. v. 13.05.2005, Case CCT 20/04.

Port Elizabeth Municipality v. various occupiers, Urt. v. 1.10.2004, Case CCT 53/03.

Minister of Health and Others v. Treatment Action Campaign and Others, Urt. v. 05.07.2002, Case CCT 8/02.

Grootboom, Urt. v. 04.10.2000, Case CCT 11/00.

Soobramoney v. Minister of Health, KwaZulu-Natal, Urt. v. 27.11.1997, Case CCT 32/97.

Literaturverzeichnis

- Actionaid International (2012a): Fuel for thought: Addressing the social impacts of EU biofuels policies, April.¹
- Dies. (2012b): Biofuelling the global food crisis: why the EU must act at the G20.
- Dies. (2010): Meals per gallon, the impact of industrial biofuels on people and global hunger.
- Dies. (2005): Don't Make Poverty. What the G8 Should Do to Make Poverty History.
- Ahmed, Tawhida & de Jesús Butler, Israel (2006): "The European Union and Human Rights: An International Law Perspective". In: The European Journal of International Law Vol. 17, No. 4; S. 771-801.
- Alexy, Robert (1994): Theorie der Grundrechte, 1. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Alston, Philip (1997): The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Manual on Human Rights Reporting, Under six major International Human Rights Instruments, Part II, HR/PUB/91/1 (Rev. 1), Geneva: United Nations.
- Ders. (1987): "Out of the Abyss: the Challenges Confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights". In: Human Rights Quarterly, Vol. 9, No. 3, S. 332-381.
- Ders. (1984): International Law and the Right to Food, in: ders. / Tomaševski (eds.), The Right to Food, Dordrecht: SIM, S. 8-68.
- Alston, Philip & Simma, Bruno (1987): "First Session of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights". In: American Law Journal, Vol. 81, S. 747-756.
- Anseeuw, Ward / Boche, Mathieu / Breu, Thomas et al. (2012): Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South, Analytical Report based on the Land Matrix, Number 1, The Land Matrix Partnership (CDE, CIRAD, GIGA, GIZ, ILC), abrufbar unter: <<http://www.landcoalition.org/en/resources/transnational-land-deals-agriculture-global-south>>.
- Aranha, Adriana (2010): Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil, in: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (ed.), Fome Zero. Uma História Brasileira, Brasília, Vol. 1, S. 74-95.
- Auer, Claus (2010): "Global Partnership for Agriculture and Food Security: Actors, missions and achievements". In: Rural 21 2010/05, S. 1-13.
- Baffes John & de Gorter, Harry (2005): Experience with Decoupling Agricultural Support, in: Aksoy / Beghin (eds.), Agricultural Trade and Developing Countries, Washington D.C.: The World Bank, S. 75-90.

1 Alle abrufbar unter: <www.actionaid.org> (Stand Mai 2015).

Literaturverzeichnis

- Bals, Christoph / Harmeling, Sven and Windfuhr, Michael (2008): Climate Change, Food Security and the Right to Food, Stuttgart: Diakonisches Werk der EKD e.V., abrufbar unter: <<https://germanwatch.org/de/download/2798.pdf>>.
- Beuchelt, Tina D. & Virchow, Detlef (2012): "Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction?". In: Agriculture Human Values 29, S. 259-273.
- Birchfield, Lauren & Corsi, Jessica (2010): "Between Starvation and Globalization: realizing the Right to Food in India". In: Michigan Journal of International Law 31, S. 691-764.
- Bittner, Claudia (2011): "Human Dignity as a Matter of Legislative Consistency in an Ideal World". In: German Law Journal, Vol. 12, S. 1941-1960.
- Bleckmann, Albert (1970): Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, Berlin: Duncker & Humblot.
- Bowyer, Catherine (2010): Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels in the EU – An Analysis of Member State Performance, Institute for European Environmental Policy, abrufbar unter: <http://www.foeeurope.org/agrofuels/ILUC_report_November2010.pdf>.
- Brenton, Paul & Ikezuki, Takako (2005): The Impact of Agricultural Trade Preferences, with particular Attention to the Least-Developed Countries, in: Aksoy/Beghin (eds.), Agricultural Trade and Developing Countries, Washington D.C.: The World Bank, S. 55-74.
- Brot für die Welt, FIAN, Gegenströmung et al. (2011): Extraterritorial State Obligations. Parallel report in response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, March, abrufbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_parallel_EKD_FIAN_en.pdf>.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2011): Wissenschaft, Politik und Verfassungsgericht, Berlin: Suhrkamp.
- Bundeskartellamt (2014): Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel, Bericht, September.
- Dass. (2012): Sektoruntersuchung Milch. Endbericht, Januar.
- Dass. (2009): Sektoruntersuchung Milch. Zwischenbericht, Dezember.
- Cafiero, Carlo (2012): What do we really know about food security? September, FAO Working Paper.
- Choplin, Gérard / Strickner, Alexandra und Trouvé, Aurélie (2011): Ernährungssouveränität. Für eine andere Agrar- und Lebensmittelpolitik in Europa, Wien: Mandelbaum Verlag.
- Cleveland, Sarah H. (2013): "Commentary on Kiobel v. Royal Dutch Petroleum. The Kiobel Presumption and Extraterritoriality". In: 52 Columbia Journal of Transnational Law 8, S. 8-27.

- Cloots, Ann Sofie* (2011): Biofuels and the Right to Food: An Uneasy Partnership, in: Cordes / de Schutter (eds.), *Accounting for Hunger*, Oxford-Portland: OR, Hart Publishing, S. 95-134.
- Coomans, Fons* (2011): "The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights". In: *Human Rights Law Review*, Vol. 11, S. 1-35.
- Cordell, Dana* (2010): The story of phosphorus: Sustainability implications of global phosphorus scarcity for food security, *Linköping Studies in Arts and Science* No. 509, Linköping: University Linköping, abrufbar unter: <<http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A291760&dswid=1072>>.
- Cordes, Kaitlin Y.* (2011): The Impact of Agribusiness Transnational Corporations on the Right to Food, in: dies. / de Schutter (eds.), *Accounting for Hunger*, Oxford-Portland: OR, Hart Publishing, S. 27-64.
- Cororaton, Caesar B. & Timilsina, Govinda R.* (2012): Impacts of Large-Scale Expansion of Biofuels on Global Poverty and Income Distribution, *World Bank Policy Research Working Paper* 6078, abrufbar unter: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-6078>>.
- Cotula, Lorenzo* (2014): Addressing Human Rights Aspects of "Land Grabbing". European Union, EXPO/B/DROI/2014/06, abrufbar unter: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534984/EXPO_STU\(2014\)534984_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534984/EXPO_STU(2014)534984_EN.pdf)>.
- Cotula, Lorenzo / Djiré, Moussa and Tenga, Ringo W.* (2008): *The Right to Food and Access to Natural Resources*, Right to Food Studies, Rome: FAO, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/docrep/016/k8093e/k8093e.pdf>>.
- Cotula, Lorenzo / Vermeulen, Sonja / Leonard, Rebeca and Keeley, James* (2009): *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, Rome: IIED/FAO/IFAD, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/3/a-ak241e.pdf>>.
- Courtis, Christian & Sepúlveda, Magdalena* (2009): "Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?". In: *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter* 27, Nr. 1, S. 54-63.
- Cowan Schmidt, Margaret* (2011): The Transformation of Food Retail and Marginalisation of Smallholder Farmers, in: Cordes / de Schutter (eds.), *Accounting for Hunger*, Oxford-Portland: OR, Hart Publishing, S. 65-94.
- Craven, C. R. Matthew* (2002): *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A perspective on its development*, Oxford: Clarendon Press.
- Ders.* (1993): "The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". In: *Netherlands International Law Review*, 40, S. 367-404.
- D'Ávila Lopes, Ana Maria & Mont'Alverne B. L., Martonio* (2011): „Der Fall Raposa Serra Do Sol“. In: *Verfassung und Recht in Übersee* 3, S. 364-380.

Literaturverzeichnis

- Davy, Ulrike* (2011): Welche rechtlichen Grundregeln müssen für einen wirksamen Menschenrechtsschutz gelten? Bedeutung gerichtlicher und außergerichtlicher Schutzverfahren, in: Gusy (Hrsg.), Grundrechtsmonitoring. Chancen und Grenzen außergerichtlichen Menschenrechtsschutzes, Baden-Baden: Nomos, S. 238-264.
- De Schutter, Olivier* (2014): Final Report: The transformative potential of the right to food, Report of the Special Rapporteur on the right to food, 24 January, A/HRC/25/57.²
- Ders.* (2013): Note on the Impacts of the EU Biofuels Policy on the Right to Food, Statement based upon letter sent to EU institutions, 16 April.
- Ders.* (2011a): International Trade in Agriculture and the Right to Food, Cordes / ders. (eds.), Accounting for Hunger, Oxford-Portland OR, Hart Publishing, S. 137-192.
- Ders.* (2011b): Mission to Madagascar. Report of the Special Rapporteur on the right to food, A/HRC/19/59/Add.4, 26 December.
- Ders.* (2011c) Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, A/HRC/19/59/Add.5, 19 December.
- Ders.* (2010d): Addressing Concentration in Food Supply Chains. The Role of Competition Law in Tackling the Abuse of Buyer Power. Briefing Note 03, December.
- Ders.* (2010a): Missão ao Brasil. Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação, A/HRC/13/33/Add.6.
- Ders.* (2010b): Report on Access to land and security of tenure, Special Rapporteur on the right to food, August, A/65/281.
- Ders.* (2010c): "The Emerging Human Right to Land", In: International Community Law Review, Vol. 12, Issue 3, S. 303-334.
- Ders.* (2009a): Agribusiness and the right to food, Report of the Special Rapporteur on the right to food, 22 December, A/HRC/13/33.
- Ders.* (2009b): Mission to the World Trade Organization, February, A/HRC/10/5/Add. 2.
- Ders.* (2009c): International Trade in Agriculture and the Right to Food, Occasional Paper, Friedrich Ebert Stiftung, Geneva.
- Ders.* (2009d): Large-scale Land Acquisitions and Leases: A Set of Minimum Principles and Measures to Address the Human Rights Challenge. A Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, A/HRC/13/33/Add.2, 28 December.
- Ders.* (2008): Building Resilience: A Human Rights Framework for World Food and Nutrition Security. Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, A/HRC/9/23, September.
- De Schutter, Olivier / Eide, Asbjorn and Khalfan, Ashfaq et al.* (2012): "Commentary to the Maastricht Principles". In: Human Rights Quarterly 34, S. 1084–1169.

2 Alle Berichte abrufbar unter: <www.srfood.org> (Stand Mai 2015).

- Deininger, Klaus & Byerlee, Derek et al.* (2011): Rising Global Interest in Farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?, Washington DC: The World Bank, abrufbar unter: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-8591-3>>.
- Dennis, Michael J. & Stewart, David P.* (2004): "Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?". In: *The American Society of International Law* 98, S. 462-515.
- Diop, Demba / Blanco, Maria / Flammini, Alessandro et al.* (2013): Assessing the Impact of Biofuels Production on Developing Countries from the Point of View of Policy, AETS publication, February, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/europeaid/assessing-impact-biofuels-production-developing-countries-point-view-policy-coherence-development_en>.
- Dowell-Jones, Mary* (2004): Contextualizing the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: assessing the economic deficit, *International studies in human rights*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Duchstein, Michael* (2010): Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung für gewerblichen Rechtsschutz, Springer: Berlin.
- Eckardt, Felix & Hyla, Anna* (2010): „Menschenrechte, Welthandel und das Recht auf Nahrung“. In: *Zeitschrift für Menschenrechte* 4, Nr. 2, S. 73-97.
- Ecofys, Frauenhofer, BBH, EGG, Winrock International (2012): Renewable Energy Progress and Biofuels Sustainability, Report prepared for the European Commission, Tender No. ENER/C1/463-2011-Lot2, abrufbar unter: <<http://www.etrera2020.eu/library/35-energy/renewable-energy/63-renewable-energy-progress-and-biofuels-sustainability.html>>.
- Econexus (2007): Call for an Immediate Moratorium on EU Incentives for Agrofuels, EU imports of Agrofuels and Agroenergy Monocultures, abrufbar unter: <<http://www.econexus.info/call-immediate-moratorium-eu-incentives-agrofuels-eu-imports-agrofuels-and-eu-agroenergy-monocultur-0>>.
- Eide, Asbjørn* (2010): State obligations for human rights: the case of the right to food, *Hospes / Hadiprayitno* (eds.), *Governing food security. Law, politics and the right to food*, Wageningen Academic Publishers: Wageningen, S. 105-135.
- Ders.* (2008): The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels), *FAO Right to Food Studies*, Rome: FAO.
- Ders.* (1987): The Right to Food as a Human Right, E/CN.4/Sub.2/1987/23.
- Europafrica (2011): (Bio)Fuelling Injustice? Europe's responsibility to counter climate change without provoking land grabbing and compounding food insecurity in Africa, abrufbar unter: <<http://www.europafrica.info/en/publications/biofueling-injustice>>.
- Europäisches Parlament (2008): Stellungnahme des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, v. 15. Juli, 2008/0016 (COD).

Literaturverzeichnis

- European Commission (2014a): State of play on the sustainability of solid and gaseous biomass used for electricity, heating and cooling in the EU, Brussels, 28.7.2014, SWD(2014) 259 final, Annex 1 (S. 28).³
- Dies.* (2014b): A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030, Brussels, SWD(2014) 15 final.
- Dies.* (2013a), Bericht der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, 31.10, SWD (2013) 456 final, S. 125.
- Dies.* (2013b): Fortschrittsbericht „Erneuerbare Energien“, Brüssel, v. 27.3.2013, COM(2013) 175 final.
- Dies.* (2013c): Evolution of the sugar imports in the European Union from LDC and ACP countries, v. 31.05, COM(2013) 323 final.
- Dies.* (2012a): Renewable Energy: A Major Player in the European Energy Market, communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, June.
- Dies.* (2012b): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC and Directive 2009/28/EC, SWD(2012) 343 final.
- Dies.* (2012c): Commission Staff Working Document, Impact Assessment, 17 October, SWB(2012) 343final.
- Dies.* (2011a): From farm to fork statistics, Eurostat Pocketbooks.
- Dies.* (2011b): Recent progress in developing renewable energy sources, Brussels, SEC(2011) 130 final.
- Dies.* (2011c): Impact Assessment, Annex 12 - The Common Agricultural Policy towards and Development, SEC(2011) 1153 final/2, 20. October.
- Dies.* (2008): Annex of the Impact Assessment: Document accompanying the Package of Implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020, SEC(2008) 85, VOL. II, 143.
- Dies.* (2007): The impact of a minimum 10% obligation for biofuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets, 30 April, AGRI G-2/WM D(2007).
- Dies.* (2006): Biofuels in the European Union: A Vision for 2030 and Beyond, Final Report of the Biofuels Research Advisory Council.
- Europäischer Rechnungshof (2010): Hat die Zuckermarktreform ihre wichtigsten Ziele erreicht? Sonderbericht Nr. 6, Luxemburg, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-10-30_de.htm>.
- Eurostat (2015): Agriculture, forestry and fishery statistics, 2014 edition, abrufbar unter: <<http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-statistical-books/-/KS-FK-14-001>>.
- Dies.* (2012): Agriculture, fishery and forestry statistics, Main results – 2010-11, abrufbar unter: <<http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-pocketbooks/-/KS-FK-12-001>>.

3 Alle Berichte abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/index_en.htm> (Mai 2015).

- Evangelischer Entwicklungsdienst und Brot für die Welt (2013): Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, Lobbybrief 3: Verhinderung von Dumping, abrufbar unter: <<http://www.meine-landwirtschaft.de/>>.
- Fabre, Cécile* (2000): Social rights under the Constitution. Government and the decent life, Oxford: Oxford University Press.
- Food and Agriculture Organization* (2014): Crop Prospects and Food Situation, No. 2, July.⁴
- Dies.* (2013): Statistical Yearbook: World Food and Agriculture.
- Dies.* (2012a): The State of Food Insecurity in the World, Technical note FAO methodology to estimate the prevalence of Undernourishment, Rome, October.
- Dies.* (2012b): Statistical Yearbook: World Food and Agriculture
- Dies.* (2011a): State of Food and Agriculture: Women in agriculture. Closing the Gender Gap for Development, Rome.
- Dies.* (2011b): Save and Grow. A policymaker's guide to the sustainable intensification of smallholder crop production. Rome.
- Dies.* (2011c): The state of the world's land and water resources for food and agriculture (SOLAW) – Managing systems at risk, Rome and Earthscan, London.
- Dies.* (2011d), Agricultural Import Surges in Developing Countries. Analytical framework and insights from case studies, Rome,
- Dies.* (2010): The State of Food Insecurity in the World, Addressing food insecurity in protracted crises, Rome.
- Dies.* (2008a): The Right to Food and Indigenous Peoples, Joint Brief, Rome and New York.
- Dies.* (2008b): The State of Food Insecurity in the World: High food prices and food security – threats and opportunities, Rome.
- Dies.* (2007a): Climate Change and Food Security: A Framework Document, Rome.
- Dies.* (2007b): Right to Food: Lessons learned in Brazil.
- Dies.* (2006a): Fact Sheet Food Security, June, FAO Policy Brief, Issue 2.
- Dies.* (2006b): Prospects for food, nutrition, Interim report.
- Dies.* (2006c): Brief on Import Surges – Issues, October.
- Dies.* (2003), Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages.
- Dies.* (2001): Food Balance sheets, A handbook.
- Dies.* (2000): Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems.
- FAO/OECD (2010): Agricultural Outlook 2009-2019.
- FAO, IFAD and WFP (2015): Achieving Zero Hunger: the critical role of investments in social protection and agriculture, Rome: FAO, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/3/a-i4777e.pdf>>

4 Alle Dokumente abrufbar unter: <<http://www.fao.org>> (Stand Mai 2015).

Literaturverzeichnis

- FAO, WFP and IFAD (2015): The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress, Rome.⁵
- Dies. (2014): The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition, Rome.
- Dies. (2013): The State of Food Insecurity in the World 2013. The multiple dimensions of food security, Rome.
- Dies. (2012): The State of Food Insecurity in the World 2012. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition, Rome.
- Ferraz, Octavio Luiz Motta (2011): "Harming the Poor Through Social Rights Litigation: Lessons from Brazil". In: Texas Law Review 89, S. 1643-1668.
- FIAN Deutschland (2014): Landgrabbing in Kambodschas Zuckerrohrplantagen, Menschenrechtsverletzungen und die Handelsinitiative „Alles außer Waffen“ der Europäischen Union.⁶
- Dies. (2013a): Zahlenzauber: Wirklich weniger Hunger in der Welt? Was uns die globalen Hungerzahlen sagen – und was sie verschweigen. Hintergrundpapier zur Pressekonzferenz von Brot für die Welt und FIAN Deutschland zum Welternährungstag.
- Dies. (2013b): Fact Sheet 2013/2, Coffee to Go –Landvertreibung zugunsten der Kaveri Coffee Plantation in Uganda. Eine menschenrechtliche Analyse.
- FIAN Belgium (2013): Response to Committee members' questions related to FIAN Belgium's Statement on Belgium's fourth report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (pre- Sessional Working group – 21st of May 2013), September, abrufbar unter: <http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/BEL/INT_CESCR_NGO_BEL_15405_E.pdf>.
- Fischer-Lescano, Andreas (2014): Human Rights in Times of Austerity Policy, Baden Baden: Nomos.
- Ders. (2005): Globalverfassung. Die Geltungsbegründung der Menschenrechte, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Fischer-Lescano, Andreas & Möller, Kolja (2012): Der Kampf um globale soziale Rechte. Zart wäre das Größte, Berlin: Klaus Wagenbach.
- Food Assistance Committee (2013): Food Assistance Convention – Information note, 6. June, abrufbar unter: <www.foodassistanceconvention.org>.
- Fonseca, Ana & Monteiro, Iraneth (2010): Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil, in: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (ed.), Fome Zero: Uma História Brasileira, Brasília, Vol. 2, S. 60-73.
- Franceschini, Thaís / Burity, Valéria and Cruz, Luisa (2011): Exibibilidade: Mechanism to claim the human right to adequate food in Brazil, Rome: FAO, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/righttofood/publications/publications-detail/en/c/123891/>>.

5 Alle Dokumente abrufbar unter: < <http://www.fao.org/hunger/en/>> (Juni 2015).

6 Alle Dokumente abrufbar unter: <www.fian.de> (Stand Mai 2015).

- Ganesh, Aravind R.* (2010): "The Right to Food and Buyer Power". In: German Law Journal, Vol. 11, S. 1190-1124.
- Gidi, Antonio* (2003): "Class Actions in Brazil – A Model for Civil Law Countries". In: American Journal of Comparative Law, S. 312-408.
- Global 2000, Sustainable Europe Research Institute und Friends of the Earth Europe (2013): Kein Land in Sicht. Wie viel Land benötigt Europa weltweit zur Deckung seines hohen Konsums, Februar, abrufbar unter: <<https://www.global2000.at>>.
- Goodison, Paul* (2007): The CP Experience of Preference Erosion in the Banana and Sugar Sectors: Possible Policy Responses to Assist in Adjusting to Trade Changes, in: ICTSD (ed.), ICTSD Project on Tropical Products Issue Paper No. 7, Geneva.
- Golay, Christophe* (2009): The Right to Food and Access to Justice. Examples from the international, regional and national level, Rome: FAO, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/docrep/016/k7286e/k7286e.pdf>>.
- Ders.* (2009): The Rights of Peasants, Critical Report No. 5, Geneva: CETIM, September, abrufbar unter: <http://www.cetim.ch/en/documents/report_5.pdf>.
- Grain* (2008): Seized! The 2008 land grab for food and financial security, Briefing October, abrufbar unter: <<http://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial-security>>.
- Green, Duncan & Griffith, Matthew* (2002): Dumping on the Poor: The Common Agricultural Policy, the WTO and International Development, CAFOD Trade Justice Campaign, abrufbar unter: <http://www.iatp.org/files/Dumping_on_the_Poor_The_Common_Agricultural_Po.htm>.
- Guha-Khasnobis Basudeb & Vivek S.* (2007): Rights-based Approach to Development. Lessons from the Right to Food Movement in India, Research Paper No. 2007/04, abrufbar unter: <www.wider.unu.edu/>.
- Gustavsson, Jenny / Cederber, Christel and Sonesson, Ulf* (2011): Global food losses and food waste, Rome: FAO, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.pdf>>.
- Habermas, Jürgen* (1998): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habertz, Katja* (2011): Varianten der Kodifizierung eines Mindestlohns und ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, Baden Baden: Nomos.
- Hannikainen, Lauri* (1988): Peremptory Norms (jus cogens) in International Law, Helsinki.
- Harvey, Mark & Pilgrim, Sarah* (2011): "The new competition for land: Food, energy, and climate change". In: Food Policy, Vol. 36, Supplement 1, S. 540-551.
- Haugen, Hans Morten* (2009): "Food Sovereignty – An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?". In: Nordic Journal of International Law 78, No. 3, S. 263-292.
- Headey, Derek* (2011): Was the Global Food Crisis Really a Crisis? Washington: IFPRI, abrufbar unter: <<http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp01087.pdf>>.

Literaturverzeichnis

- Hemme, Torsten & Mohammad, Uddin* (2009): Dairy Case Study: Bangladesh vs. the EU. Kiel: International Farm Comparison Network, abrufbar unter: <http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/20091128_Englischsprachige_Hintergrundstudie_des_IFCN.pdf>.
- Heselhaus, Sebastian* (2009): „Biokraftstoffe und das Recht auf Nahrung“. In: Archiv des Völkerrechts, Band 47, S. 93-133.
- HLPE (2013a): Investing in smallholder agriculture for food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, June, Rome: FAO.⁷
- Ders.* (2013b): Biofuels and food security. A report of the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, June, Rome: FAO.
- Ders.* (2012a): Social protection and food security. A Report by the High Level Panel on Experts and Nutrition, Rome: FAO.
- Ders.* (2012b): Food Security and Climate Change. A Report by the High Level Panel on Experts on Food Security and Nutrition, June, Rome: FAO
- Ders.* (2011a): Price volatility and food security. A report of the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, July, Rome: FAO.
- Ders.* (2011b): Land tenure and international investment in agriculture. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, July, Rome: FAO.
- Holmes Stephen & Sunstein, Cass R.* (2000): The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes, New York: Norton.
- IAASTD (2009a): International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development: Global report, Agriculture at a Crossroads, McIntyre, Beverly D., et al. (eds.).⁸
- Ders.* (2009b): North America and Europe (NAE) report, McIntyre, Beverly D., et al. (eds.).
- IFAD (2011): Rural Poverty Report. Rome, abrufbar unter: <<http://www.ifad.org/rpr2011/>>.
- ILO (2011a): Soziale Sicherheit für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Bericht VI, ILC.100/6.⁹
- Dies.* (2011b): Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet. Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva.
- Dies.* (2009): Global Wage Report 2008/2009, Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence, Geneva.
- Dies.* (2008): Can low-income countries afford basic social security? Social Security Policy Briefings, Paper 3.

7 Alle Berichte abrufbar unter: <<http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/reports/en/>> (Stand Mai 2015).

8 Berichte des IASSTD abrufbar auf der Homepage des UN Environment Programme: <<http://www.unep.org/dewa/Assessments/Ecosystems/IAASTD/tabid/105853/Default.aspx>>.

9 Alle Dokumente abrufbar unter: <<http://www.ilo.org>> (Stand Mai 2015).

- Institute for Agriculture and Trade Policy (2005): WTO Agreement on Agriculture. A decade of dumping, United States dumping on agricultural markets, abrufbar unter: <www.iatp.org>.
- Interagency Report (2011): Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses, Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF, abrufbar unter: <<http://www.oecd.org/tad/agricultural-trade/48152638.pdf>>.
- Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security (2004): Recognition of the Right to Food at the National Level, February, IGWG RTFG INF/2, abrufbar unter: <http://www.fao.org/unfao/bodies/rtf/igwg2_e.htm>.
- International Work Group on Indigenous Affairs (2004): Indigenous Affairs Nr. 4/04, Kopenhagen, abrufbar unter: <http://www.iwgia.org/publications/search-pubs?publication_id=51>.
- IPCC (2012): Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation, Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.¹⁰
- Ders. (2007): Syntheses Report. An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Valencia.
- Jaishankar, Yamini & Drèze, Jean (2005): Supreme Court Orders on the Right to Food: A Tool for Action, October, abrufbar unter: <<http://www.righttofoodcampaign.in/legal-action/supreme-court-orders>>.
- Kadelbach, Stefan (1992): Zwingendes Völkerrecht, Berlin: Duncker & Humblot.
- Kaiser, Karen (2013): Treaties, Direct Applicability, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Februar, abrufbar unter: <www.mpil.com>.
- Kanalan, Ibrahim (2015): Die universelle Durchsetzung des Rechts auf Nahrung gegen transnationale Unternehmen, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ders.: „Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt: Ein neues Konzept für umfassende extraterritoriale Staatenpflichten“. In: Archiv des Völkerrechts, Band 52, S. 495–521.
- Kattau, Sandra (2015): WTO-Agrarrecht, EU-Agrarrecht und das Menschenrecht auf Nahrung, Baden Baden: Nomos.
- Kearns, Anthony Paul (1998): “The Right to Food Exists Via Customary International Law”. In: Suffolk Transnational Law Review 22, S. 223–257.
- Klee, Kristina (2000): Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte: eine Interpretation von Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte Schriften zum öffentlichen, europäischen und internationalen Recht 10, Stuttgart (u.a.): Boorberg.
- Klein, Eckart (2001): General Comments, in: Ipsen/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Recht – Staat – Gemeinwohl, Festschrift für Dietrich Rausching, Köln: C. Heymanns, S. 301–311.

10 Alle Dokumente abrufbar unter: <www.ipcc.ch> (Stand Mai 2015).

Literaturverzeichnis

- Klias, Paulo* (2012): Reforma Agrária necessita de „governo interessado“ para avançar, Maio, abrufbar unter: <www.mst.org>.
- Knuth, Lidija* (2009): The right to adequate food and indigenous peoples: How can the right to food benefit indigenous peoples? Rome: FAO, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/docrep/016/ap552e/ap552e.pdf>>.
- Knuth, Lidija & Vidar, Margret* (2011): Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World, Right to Food Study, FAO: Rome, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/righttofood/publications/publications-detail/en/c/80544/>>.
- Koch, Ida Elisabeth* (2005): “Dichotomies, Trichotomies or Waves of Duties”. In: Human Rights Law Review 5:1, S. 81-103.
- Konstantinov, Boyan* (2011): Invoking the Right to Food in the WTO Dispute Settlement Process: The Relevance of the Right to Food to the Law of the WTO, in: Cordes / de Schutter (eds.), Accounting for Hunger, Oxford-Portland: OR, Hart Publishing, S. 211-238.
- Kreide, Regina* (2008): Globale Politik und Menschenrechte. Macht und Ohnmacht eines Politischen Instruments, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Krennerich, Michael* (2013): Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik, Schwalbach: Wochenschau.
- Kretschmer, Bettina / Bowyer, Catherin and Buckwell, Allan* (2012): EU Biofuel Use and Agricultural Commodity Prices: A Review of the Evidence Base, Institute for European Environmental Policy, June, abrufbar unter: <www.ieep.eu>.
- Kropiwnicka, Magdalena A.* (2013): The European Commission’s Renewable Energy Progress and Biofuels Sustainability Reports 2013: A Critical Analysis of the Coverage of Land Rights and Socio Economic Impacts, Briefing for ActionAid International, 03.05.2013, abrufbar unter: <www.actionaid.org>.
- Krugmann, Paul R. & Obstfeld, Maurice* (2009): Internationale Wirtschaft, Theorie und Politik der Außenwirtschaft, 8. Auflage, München (u.a.): Pearson Studium.
- Langford, Malcolm* (2008): The Justiciability of Social Rights: From Practice to Theory, in: ders. (ed.), Social Rights Jurisprudence, New York: Cambridge, S. 3-45.
- Langford, Malcolm & Bhattarai, Ananda Mohan* (2011): “Constitutional Rights and Social Exclusion in Nepal”. In: International Journal on Minority and Group Rights 18, S. 387-411.
- Langford, Malcolm & King, Jeff A.* (2008): Committee on Economic Social and Cultural Rights, Past Present and Future, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, New York: Cambridge, S. 478-516.
- Lappé, Frances Moore / Clapp, Jennifer / Anderson, Molly, et al.* (2013): “How We Count Hunger Matters”. In: Ethics & International Affairs, 27, No. 3, S. 251-259.
- Liebenberg, Sandra* (2008): Socio-Economic Rights: Revisiting the Reasonableness Review/Minimum Core Debate, in: Woolman/Bishop (eds.), Constitutional Conversations, Pretoria: Pretoria University Press, S. 303-329.
- Lustig, Nora* (2009): Coping with Rising Food Prices: Policy Dilemmas in the Developing World, Center for Global Development, Working Paper Number 164, March, abrufbar unter: <www.cgdev.com>.

- Macklem, Patrick & Scott, Craig* (1993): "Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees? Social Rights in a new South African Constitution". In: *University of Pennsylvania Law Review* 141, S. 1-147.
- Masset, Edoardo* (2010): "A review o hunger indices and methods to monitor country commitment to fighting hunger". In: *Food Policy*, Vol. 36, S. 102-108.
- McKeon, Nora* (2011): *Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years after the Eruption of the "Food Crisis"*, Berlin: Heinrich Böll Stiftung.
- Dies.* (2009): *The United Nations and civil society*, London: Zed Books.
- McMahon, Joseph A* (2006): *The WTO Agreement on Agriculture: A Commentary*, Oxford.
- MDG Gap Task Force (2012): *Millennium Development Goal 8 - The Global Partnership for Development: Making Rhetoric a Reality*, abrufbar unter: <http://www.un.org/millenniumgoals/2012_Gap_Report/MDG_2012-Gap_Task_Force_report.pdf>
- Mechlem, Kerstin* (2006): "Harmonizing Trade in Agriculture and Human Rights: Options for the Integration of the Right to Food into the Agreement of Agriculture". In: *Max Planck Yearbook United Nations Law*, Vol. 10, S. 127-190.
- Dies.* (2004): "Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations". In: *European Law Journal*, Vol. 10, No. 5, September, S. 631-648.
- Melish, Tara J.* (2008): *The Inter-American Court of Human Rights*, in: Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence*, New York: Cambridge, S. 372-408.
- Menezes, Francisco* (2010): *Mobilização Social e Participação da Sociedade Civil*, in: *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome* (ed.), *Fome Zero: Uma História Brasileira*, Brasília, Vol. 1, S. 120-132.
- Mersing, Jenifer* (2011): *How to Phase Out Rich Countries Agricultural Subsidies Without Increasing Hunger in the Developing World*, in: Cordes / De Schutter (eds.), *Accounting for Hunger*, Oxford-Portland: OR, Hart Publishing, S. 193-210.
- Mitchell, Donald O.* (2005): *Sugar Policies: An Opportunity for Change*, in: Aksoy/Beghin (eds.), *Trade and Developing Countries*, Washington D.C.: The World Bank, S. 141-160.
- Morisset, Jacques* (1997): *Unfair Trade? Empirical evidence in world commodity markets over the past 25 years*, abrufbar unter: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-1815>>.
- Muralidhar, S.* (2008): *India. The Expectations and Challenges of Judicial Enforcement of Social Rights*, in: Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence*, New York: Cambridge, S. 102-124.
- Murphy, Sophia / Burch, David and Clapp, Jennifer* (2012): *Cereal Secrets: The world's largest commodity traders and global trends in agriculture*, Oxfam Research Reports, abrufbar unter: <<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/tr-cereal-secrets-grain-traders-agriculture-30082012-en.pdf>>.
- Murswiek, Dietrich* (2011): *Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IX, 3. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller, § 112, S. 243-289.

Literaturverzeichnis

- Münder, Johannes* (2011): „Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 – BGBl. I S. 453“. In: Soziale Sicherheit Extra, September, S. 63-94.
- Naiken, Loganaden* (2003): FAO methodology for estimating the prevalence of undernourishment, Proceedings: Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition, Rome: FAO, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/3/a-y4250e.pdf>>.
- Narula, Smita* (2006): “The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law”. In: Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 44, S. 691ff.
- Nassibi, Ghazaleh* (2012): Schutz vor Lohndumping in Deutschland. Eine Untersuchung des Arbeitsrechts, Arbeitsstrafrechts und Arbeitsvölkerrechts, Baden-Baden: Nomos.
- Neumann, Volker* (1995): „Menschenwürde und Existenzminimum“. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1995, S. 426-432.
- Ng, Francis & Aksoy, M. Ataman* (2008): Who are the Net Food Importing Countries? Policy Research Working Paper 4457, Washington D.C.: World Bank, abrufbar unter: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4457>>.
- Niada, Laura* (2006): “Hunger and International Law: The Far-Reaching Scope of the Human Right to Food”. In: 22 Connecticut Journal of International Law 131, S. 131-201.
- Nisuke, Ando* (2010): General Comments/Recommendations, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, abrufbar unter: <www.mpil.com>.
- Nowrot, Karsten* (2004): „Nun sag, wie hast du’s mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen“. In: Die Friedens-Warte, Band. 79, S. 119-150.
- Núñez, Denise González* (2014): “Peasants’ Right to Land: Addressing the Existing Implementation and Normative Gaps in International Human Rights Law”. In: Human Rights Law Review 14, S. 589-609.
- OECD (2014): Agricultural Policy Monitoring and Evaluation, OECD Countries, Organisation for Economic Cooperation and Development, abrufbar unter: <<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/monitoring-and-evaluation.htm>>.
- Dies.* (2006): Agricultural Market Impacts of Future Growth in the Production of Biofuels, Paris, abrufbar unter: <http://www.oecd-ilibrary.org/economics/agricultural-market-impacts-of-future-growth-in-the-production-of-biofuels_oecd_papers-v6-art1-en>.
- OHCHR (1991): Fact Sheet No.16, The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Geneva: UN, abrufbar unter: <www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16rev.1en.pdf>.
- Oxfam Deutschland (2014): Billige Bananen. Wer zahlt den Preis? Die negativen Auswirkungen der Preispolitik deutscher Supermarktketten auf Produzenten und Beschäftigte in Ecuador und Kolumbien.¹¹

11 Alle Berichte abrufbar unter: <www.oxfam.de> (Stand Mai 2015).

- Dies. (2011): Bittere Bananen. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen in Ecuador in der Lieferkette deutscher Supermarktketten.
- Dies. (2010): „Abgedrängt“: Niedrige Milchpreise treffen Ärmste am härtesten. Billigimporte von Magermilchpulver in Bangladesch.
- Oxfam International (2012) The Hunger Grains – The Fight is on. Time to Scrap EU Biofuel Mandates, September.¹²
- Dies. (2004) The Potentials of EU Sugar Reform to contribute to Poverty Reduction in Southern Africa.
- Paasch, Armin (Hrsg.), Garbers, Frank & Hirsch, Thomas (2007): Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung. Fallstudien aus Ghana, Honduras und Indonesien, Stuttgart: Brot für die Welt in Zusammenarbeit mit FIAN und Globales Ökumenisches Aktionsbündnis.
- Peraci Adoniram Sanches & de Campos, Arnaldo (2010): Desenvolvimento de Políticas Públicas para fortalecimento da agricultura familiar, in: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (ed.), Fome Zero: Uma História Brasileira, Brasília, Vol. 2, S. 182-194.
- Perez-Escamilla, Rafael & Segall-Corrêa, Ana Maria (2008): “Food Insecurity measurement and indicators”. In: Revista de Nutrição, Vol. 21, Juli/August, S. 15-26.
- Pinstrup-Andersen, Per (2009): “Food security: definitions and measurement”. In: Food Security 1, S. 5-6.
- Piovesan, Flavia (2008): Brazil. Impact and Challenges of Social Rights in the Courts, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, New York: Cambridge, S. 182-191.
- Porter, Bruce (2009): „The Reasonableness of Art. 8 (4) - Adjudicating Claims From The Margins”. In: Nordic Journal of Human Rights 27.1, S. 39-53.
- Reimann, Carsten (2000): Ernährungssicherung im Völkerrecht: der Menschenrechtsansatz und seine Ergänzungsmöglichkeiten angesichts der Welthungerproblematik, Boorberg: Stuttgart.
- Riedel, Eibe, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Kommentar, 3. Auflage 2010.
- Ders. (2008): Zur Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht, in: Zimmermann/Giegerich (Hrsg.), Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter, Berlin: Duncker & Humblot, S. 71-93.
- Roach, Kent (2008): The Challenge of Crafting Remedies for Violations of Socio-economic Rights, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law, New York: Cambridge, S. 46-58.
- Robertson, Robert E. (1999): “Nutrition human rights and resources”. In: Food Policy, Vol. 21, Issue 1, S. 57-71.
- Rosset, Peter M. (2006): Food Is Different. Why We Must Get the WTO Out of Agriculture, Canada: Fernwood Publishing.

12 Alle Berichte abrufbar unter: <www.oxfam.org> (Stand Mai 2015).

Literaturverzeichnis

- Ruggie, John* (2011): Guiding Principles on Business: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, 21.03.2011, A/HRC/17/31.
- Saage-Maaß, Miriam* (2011): Arbeitsbedingungen in globalen Zulieferketten. Wie weit reicht die Verantwortung deutscher Unternehmen?, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin, abrufbar unter: <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/08651.pdf>>.
- Schacherreiter, Judith*: The Zapatista struggle for the right to land: Background, strategies and transnational dimensions, in: Fischer-Lescano / Möller (eds.), Transnational Social Rights, im Erscheinen.
- Schneider, Jakob* (2004): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte auf internationaler Ebene, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, abrufbar unter: <<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>>.
- Schoneveld, G.C.* (2014): "The Geographic and Sectoral Patterns of Large-Scale Farmland Investments in Sub-Saharan Africa". In: Food Policy, Vol. 48, S. 34-50.
- Segall-Corrêa, Ana Maria / Marin-Leon, Leticia and Pérez-Escamilla, Rafael* (2010): Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA): Validação, Usos e Importância para as Políticas Públicas, Fome Zero: Uma História Brasileira Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Vol. 3, S. 26-43.
- Sen, Amartya* (1981): Poverty and Famines — An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford: Oxford University Press.
- Sepúlveda, Magdalena* (2008): Colombia: The Constitutional Court's Role in Addressing Social Justice, in: Langford (ed.), Social Rights Jurisprudence, Cambridge: New York, S. 144-162.
- Seufert, Philip* (2013): "The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forest". In: Globalization, S. 182-184.
- Shaw, D. John* (2007): World Food Security. A History since 1945, London: Palgrave.
- Shue, Henry* (1980): Basic rights: Subsistence, affluence, and U.S. foreign policy, Princeton: University Press Princeton.
- Ders.* (1979): Rights in Light of Duties, in: Brown/Maclean (eds.), Human Rights and U.S. Foreign Policy, Massachusetts, S. 65-82.
- Simma, Bruno* (1998): Die vergessenen Rechte. Bemühungen zur Stärkung des VN Sozialpakts, in: Ruland / v. Maydell / Papier (Hrsg.) Festschrift Hans F. Zacher, Verfassung Theorie und Praxis des Sozialstaats, Heidelberg: C.F. Müller, S. 867-882.
- Simons, Penelope* (2012): "International Law's Invisible Hand and the Future of Corporate Accountability for Violations of Human Rights". In: Journal of International Human Rights and Environment 3.1, S. 5-43.
- Skogly, Sigrun* (2007): "The Right to Adequate Food: National Implementation and Extraterritorial Obligations". In: Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 11, S. 339-358.
- Dies.* (2003): The Obligation of International Assistance and Co-Operation in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Bergsmo (Ed.), Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden. Essays in Honor of Asbjørn Eide, Leiden: Martinus Nijhoff, S. 419ff.

- South Center (2008): Controversial Points in the Discussion on Special Safeguard Mechanism (SSM) in the Doha Round, Analytical Note SC/ AN /TDP /AG/7, November, abrufbar unter: <http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/07/AN_AG7_Controversial-Points-in-the-Discussion-on-SSM_EN.pdf>.
- Söllner, Sven (2007a): "The „Breakthrough“ of the Right to Food". In: Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 11, S. 391-415.
- Ders. (2007b): Right to Food Indicator Description, Messung von Entwicklungen bei der Realisierung des Rechts auf Nahrung durch Indikatoren: Das „IBSA“-Verfahren, S. 146-199, abrufbar unter: <<http://download.ble.de/04HS005.pdf>>.
- Stedile, João Pedro (2013): "O dilema da Reforma Agrária no Brasil do agronegócio". In: CartaCapital, 7. Januar.
- Stedile, João Pedro & de Carvalho, Horacio Martins (2010): Soberania Alimentar: Uma Necessidade dos povos, Fome Zero: Uma História Brasileira, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Vol. 3, S. 144-156.
- Steinberg, Richard H. & Josling, Timothy E. (2003): "When the Peace Clause Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge". In: 6 Journal of International Economic Law, S. 369-427.
- Suárez Franco, Ana Maria (2010): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Eine Untersuchung über den aktuellen Zustand in Lateinamerika, unter Beachtung der völkerrechtlichen Menschenrechtsstandards Kolumbien als Beispiel Frankfurt am Main (u.a.): Peter Lang.
- Takagi, Maya (2010): A Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula, in: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (ed.), Fome Zero: Uma História Brasileira Brasil, Vol. 1, S. 54-73.
- Teubner, Gunther (2006): „Die anonyme Matrix: Zu Menschenrechtsverletzungen durch „private“ transnationale Akteure“. In: Der Staat, Band 44, S. 161-187.
- Thiele, Carmen (2013): „Der Schutz der Menschenrechte durch den IGH“. In: Archiv des Völkerrechts, Band. 51, S. 1-41.
- Tomaševski, Katarina (1987): The right to food: Guide through applicable international law, Dordrecht: Nijhoff.
- Tomuschat, Christian (2005): An Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights?, in: Dicke u.a. (Hrsg.), Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück, Berlin: Dunker & Humblot, S. 815-834.
- Trilsch, Mirja (2012): Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, Heidelberg (u.a.): Springer.
- UN (2015): The Millennium Development Goals Report 2015, abrufbar unter: <http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%2021%20rev%20%28July%201%29.pdf>.
- UNCTAD (2013): The Least Developed Countries Report – Growth with employment for inclusive and sustainable development, abrufbar unter: <unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2013overview_en.pdf>.
- UNDP (2010): Regional Human Development Report for Latin America and the Caribbean, abrufbar unter: http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/human-development-report/>.

Literaturverzeichnis

- UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2011): World Population Prospects: The 2010 Revision, Highlights and Advance Tables; Working Paper No. ESA/P/WP.220, abrufbar unter: <<http://esa.un.org/wpp/Documentation/publications.htm>>.
- UN Population Fund (2011): The State of World Population 2011: People and possibilities in a world of 7 billion, New York, abrufbar unter: <<http://www.unfpa.org/publications/state-world-population-2011>>.
- UN Millennium Project (2005): Halving Hunger: It can be done, London: Earthscan, abrufbar unter: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/HTF-SumVers_FINAL.pdf>.
- Urbanchuk, John M.* (2012): Contribution of biofuels to the global economy, CardnoEntrix, prepared for Global Renewable Fuels Association, May 3, abrufbar unter: <<http://energycommerce.house.gov/sites/republicans.energycommerce.house.gov/files/analysis/rfs/WP2-Responses-7.pdf>>.
- Vandenhoe, Wouter* (2007): "Third State Obligations under the ICESCR: A Case Study of EU sugar Policy". In: Nordic Journal of International Law 76, S. 73-100.
- Verdross, Alfred & Simma, Bruno* (1984): Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, 3. Auflage, Berlin: Dunker & Humblot.
- Vierdag, E. W.* (1978): "The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". In: Netherlands Yearbook of International Law, Vol. 9, S. 69-105.
- Vorley, Bill* (2003): Food, Inc.: Corporate concentration from farm to consumer. UK Food Group. London, UK, abrufbar unter: <<http://www.ukfg.org.uk/docs/UKFG-Foodinc-Nov 03.pdf>>.
- Von Bernstorff, Jochen* (2011): „Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility“. In: Archiv des Völkerrechts, Band 34, S. 34-63.
- Von Oppeln, Constanze* (2011): Abkommen gegen Hungerkrisen. Eine Reform der Nahrungsmittelhilfe Konvention ist dringend geboten, Brennpunkt Nr. 18, Februar, Welthungerhilfe, abrufbar unter: <http://www.welthungerhilfe.de/ueber-uns/mediathek/gefilterte-liste/positionspapiere/mediathek/brennpunkt-18.html?type=6663&tx_rsmmediathek_fe1%5Baction%5D=singleDownload>.
- Von Mayenburg, David* (2012): Bäuerliche Beschwerden als Rechtstexte – Die Artikel der oberdeutschen Bauern zur Agrarrechtsordnung (Art. 4, 5, 8 und 10), in: Hasselhoff / ders. (Hrsg.), Die zwölf Artikel von 1525 und das „Göttliche Recht“ der Bauern, Würzburg: Ergon, S. 99-130.
- Watkins, Kevin* (2004): Dumping the World. How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries, Oxfam Briefing Paper 61, March, abrufbar unter: <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp61_sugar_dumping_0.pdf>.
- WBGU (2009): Welt im Wandel: Zukunftsfähige Bioenergie und nachhaltige Landnutzung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Berlin.
- Weltbank (2008): Weltentwicklungsbericht 2008. Agrarwirtschaft für Entwicklung. Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Düsseldorf: Droste.

- Wernaart, Bart* (2010): The plural wells of the right to food, in: Hospes / Hadiprayitno (eds.): *Governing food security: Law, politics and the right to food*, Wageningen Academic Publishers: Wageningen, S. 43-79.
- WHO (2013): Obesity and overweight. Factsheet No. 311, März, abrufbar unter: <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/index.html>>.
- Wiggerthale, Marita* (2008): Endstation Ladentheke. Einzelhandel – Macht – Einkauf: Unter welchen Bedingungen Ananas und Bananen produziert werden, die in Deutschland über die Ladentheke gehen. Studie im Auftrag von Oxfam Deutschland e.V.; abrufbar unter: <<http://www.supermarktmacht.de/ausbeutung/fruchte/>>.
- Wippermann, Sandra* (2013): Der Einfluss der Europäischen Sozialcharta auf den Mindestlohn bzw. die Sittenwidrigkeit des Lohnes nach § 138 BGB, Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Wisborg, Poul* (2013): “Human Rights Against Land Grabbing? A Reflection on Norms, Policies, and Power”. In: 26 *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, S. 1999-1222.
- World Rainforest Movement (2007): We want Food Sovereignty, Not Biofuels, Open Letter to the European Parliament, abrufbar unter: <http://wrm.org.uy/oldsite/subjects/agrofuels/EU_declaration.html>.
- WTO (2015): Understanding the WTO, 5. Auflage, abrufbar unter: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/tif_e.htm>.
- WWF (2011a): Fleisch frisst Land. Studie des WWF Deutschland, abrufbar unter: <<http://fleischfrage.wwf.de>>.
- Ders.* (2011b): Energie im großen Sti(e)l, Berlin, abrufbar unter: <www.wwf.de>.
- Ziegler, Jean* (2012): Wir lassen sie verhungern. Die Massenvernichtung in der Dritten Welt, Bertelsmann.
- Ders.* (2008): Report of the Special Rapporteur on the right to food, 10 January, A/HRC/7/5.
- Ders.* (2007): Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Protecting the Right to Food in Biofuel Production, A/62/289, 22 August, Rn. 22.
- Ders.* (2006): The right to food, Report of the Special Rapporteur on the right to food, 16 March, E/CN.4/2006/44.
- Ders.* (2003): Mission to Brazil. Report by the Special Rapporteur on the right to food, Januar, E/CN.4/2004/10/Add.1.
- Ders.* (2002): Mission to Niger. Report by the Special Rapporteur on the right to food, 23.01, E/CN.4/2002/58/Add.1.
- Ziegler, Jean / Golay, Christophe / Mahon, Claire and Way, Sally-Anne* (2011): *The Fight for the Right to Food. Lessons Learned*, London: Palgrave Macmillan.
- Zimmermann, Clóvis* (2011): “Bolsa Família em Questão – pelo relator nacional para o Direito à Alimentação e Terra Rural”. In: *Revista Democracia Viva* n° 39 – Portal Ibase, 26. Mai, abrufbar unter: <<http://www.grap.org.br/2011/07/20/bolsa-familia-e-m-questao-pelo-relator-nacional-para-o-direito-a-alimentacao-e-terra-rural-clovis-zimmermann/>>.

Literaturverzeichnis

Zimmermann, Clóvis & Russau, Christian (2012): „Noch kein neuer Sozialvertrag“. In: Lateinamerika Nachrichten, Juni, S. 456.

Committee on Economic Social and Cultural Rights¹³

Allgemeine Bemerkungen

CESCR, General Comment No. 1 (1989): *Reporting by States parties* (article 2, paragraph 1, of the Covenant), 24.02.1989, E/1989/22.

CESCR, General Comment No. 3 (1990): *The nature of States parties' obligations* (article 2, paragraph 1, of the Covenant), 04.12.1990, E/1991/23-E/C.12/1990/8 and Corr.1, annex III.

CESCR, General Comment No. 7 (1997): *Right to adequate housing* (art. 11.1 of the Covenant): *forced evictions*, E/1998/22- E/C.12/1997/10.

CESCR, General Comment No. 8 (1997): *The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights*, E/C.12/1997/8.

CESCR, General Comment No. 9 (1998): *The domestic application of the Covenant*, 03.12.1998, E/C.12/1998/24.

CESCR, General Comment No. 12 (1999): *The right to adequate food* (Art. 11 of the Covenant), 12.05.1999, E/C.12/1999/5.

CESCR, General Comment No. 13 (1999): *The right to education* (article 13 of the Covenant), 8.12.1999, E/C.12/1999/1.

CESCR, General Comment No. 14 (2000): *The right to health* (art.12 of the Covenant), E/C.12/2000/4.

CESCR, General Comment No. 15 (2002): *The right to water* (arts. 11 and 12 of the Covenant), 20.01.2003, E/C.12/2002/11.

CESCR, General Comment No. 17 (2007): *The right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author* (article 15, paragraph 1 (c), of the Covenant), 12.01.2006, E/C.12/GC/17.

CESCR, General Comment No. 18 (2005): *The right to work*, 6.02.2006, E/C.12/GC/18.

CESCR, General Comment No. 19 (2008): *The right to social security* (art. 9 of the Covenant), 04.02.2008 2008, E/C.12/GC/19.

CESCR, General Comment No. 20 (2009): *Non-discrimination in economic, social and cultural rights* (art. 2, para. 2 of the Covenant), 02.07.2009, E/C.12/GG/20.

CESCR, General Comment No. 21 (2009): *Right of everyone to take part in cultural life* (art. 15, para. 1 (a), of the Covenant), 21.12.2009, E/C.12/GC/21.

13 Alle Dokumente abrufbar unter: <<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>> (Stand Mai 2015).

Statements

- CESCR, Statement to the World Food Crisis, 19.05.2008, fortieth session (25th meeting), E/C.12/2008/1.
- CESCR, An Evaluation of the obligation to take steps on the „maximum of available resources” under an Optional Protocol to the Covenant, Statement, 10.05.2007, E/C.12/2007/1.
- CESCR, Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Statement v. 10.05.2001, E/C.12/2001/10.
- CESCR, Globalization and its impact on the enjoyment of economic, social and cultural rights, 18. Sitzung, v. 01.01.1999, E/C.12/1998/26.
- CESCR, Statement to the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization, 21. Sitzung, v. 26.11.1999, E/C.12/1999/9.

Grundlagendokumente

Gipfelerklärungen

- UN Second International Conference on Nutrition, Rome Declaration on Nutrition, November 2014, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/3/a-ml542e.pdf>>.
- FAO, Declaration of the World Food Summit on Food Security, Rome, November 2009, abrufbar unter: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf>.
- FAO, Declaration of the World Food Summit: five years later, International Alliance Against Hunger, Rom 2002, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/docrep/meeting/005/y7106e/y7106e09.htm>>.
- FAO, Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, Rome: World Food Summit, November 13–17, 1996, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>>.
- World Food Conference, Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition, v. 16.11.1974, GA Resolution 3348 (XXIX), abrufbar unter: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx>>.

Leitlinien und Rahmenwerke

- FAO, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, Rome, 9 March 2012, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>>.
- FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realisation of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, Rome, 23 November 2004, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/docrep/009/y7937e/y7937e00.htm>>.

Literaturverzeichnis

CFS, Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, Second Version, October 2013, abrufbar unter: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_EN.pdf>.

CFS, Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, First Version, October 2012, abrufbar unter: <<http://www.fao.org/cfs/cfs-home/global-strategic-framework/en/>>.

Globale Ziele gegen den Hunger

UNGA, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution v. 25.09.2015, A/RES/70/2.

UNGA, United Nations Millennium Declaration, Resolution v. 18.09.2000, A/RES/55/2.

UN Secretary-General (2001): Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration, 6 September, A/56/326.

G8/G 20-Staaten

“L’Aquila” Joint Statement on Global Food Security, July 2009, abrufbar unter: <www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security%5B1%5D,0.pdf>.

G20 Ministerial Declaration (2011): Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture, Meeting of G20 Agriculture Ministers, Paris, 22 and 23 June, abrufbar unter: <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23_-_Action_Plan_-_VFinale.pdf>.

Ernährungssouveränität

Declaration of Nyéléni, February 2007, Nyéléni Village, Sélingué, Mali, abrufbar unter: <<http://www.nyeleni.org>>.

Nyéléni 2007, Forum for Food Sovereignty, Sélingué, Mali, 23 - 27 February, Report of the International Steering Committee, March 2007, abrufbar unter: <<http://www.nyeleni.org/spip.php?article334>>.

Declaration of Peasants’ Rights - Women and Men, La Via Campesina, International Peasant Movement, abrufbar unter: <<http://viacampesina.net/downloads/PDF/EN-3.pdf>>.

UN Human Rights Council Advisory Committee (2012): Final study on the advancement of the rights of peasants and other people working in rural areas, eighth session, 18.01, A/HRC/AC/8/6.

International Land Coalition, Tirana Declaration. Securing Land Access for the Poor in Times of Intensified Natural Resources Competition, May 2011, abrufbar unter: <www.landcoalition.org>.

Literaturverzeichnis

World Social Forum, Dakar Appeal against the land grab, March 2012, abrufbar unter: <http://www.viacampesina.org/en>.

Menschenrechtsprinzipien

The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, abgedruckt in: Human Rights Quarterly, Vol. 9, No. 2, May, 1987.

Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social Cultural Rights, Final version, Februar 2012, abrufbar unter: www.maastrichtuniversity.nl/humanrights.

